Die Grenzen der Beteiligung eines Beamten am politischen Leben

Dr. Erich Kirchner

1933.

Druck der Buchdruckerei L. Wildner, Sprottau i. Schl.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Grenzen der Beteiligung eines Beamten am politischen Leben

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer hohen juristischen Fakultät der Schlesischen
Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Erich Kirchner
Referendar.

Abgeschlossen Anfang Juli 1932, Breslau.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Geheimrat Professor Dr. H. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546301_0189

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
	Literatur	VI—VIII
§ 1.	Problemstellung und Bestimmung des Begriffes „politisches Leben“	1—3
§ 2.	Das Wesen des Beamtenverhältnisses . .	3—16
§ 3.	Die einzelnen Betätigungsformen des Beamten am politischen Leben	16—17
	I. Das Recht der freien Meinungsäußerung	17—31
	II. Der Anschluß an politische Parteien .	31—40
	III. Das Petitionsrecht; das Wahlrecht und der Eintritt ins Parlament . . .	40—43
	IV. Das Vereins- und Versammlungsrecht .	43—46
	V. Das Koalitions- und Streikrecht . .	46—51
§ 4.	Die politischen Beamten	52—55
§ 5.	Schlußbemerkung	55—56

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des deutschen Reiches, Berlin 1926/28.
Anschütz: Deutsches Staatsrecht in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie, München, Berlin 1914.
Anschütz: Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses. In Kohlers Enzyklopädie 1904.
Anschütz: Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. 1. 1850 Bd. I 1912.
Arndt: Kommentar zum Reichsbeamtengesetz, Berlin 1923.
Arndt: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11 August 1919, Kommentar, Berlin 1919.
Assmann: Reichsdisziplinarsenat und Beamtenstreik (J. W. 1922 S. 997).
Bauer: In Annalen des deutschen Reichs 1902.
Bendix: Das Streikrecht der Beamten, Berlin 1922.
Benthues: Die „politischen Beamten" in Preußen. Diss. Breslau 1928.
v. Blume: Im Handbuch der Politik, Bd. I Berlin-Leipzig 1920.
Bluntschli: Die Lehre vom modernen Staat, Teil I: Allgemeine Staatslehre, 1896.
Bornhak: Preußisches Staatsrecht, Bd. I und II 1888.
Brand: Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, Berlin 1929, zit. Brand.
Brand: Das Beamtenrecht, Berlin 1926.
Brand: Das Reichsbeamtengesetz, Berlin 1907.
Calvelli: Die politische Tätigkeit der Beamten nach preußisch-deutschem Recht. Diss. Frankfurt a. M. 1925.
Cassierer: Die rechtliche Natur des Eintritts in den Staatsdienst. Diss. Leipzig 1906.
Daniels: Die wohlerworbenen Rechte der Beamten und ihr verfassungsmäßiger Schutz. Diss. Frankfurt 1925.
Deutmann: Beamtenverhältnis und politische Freiheit. Diss. Erlangen 1927.
Drerup: Die Grenzen der Gehorsamspflicht der Beamten. Diss. Münster 1929.
Flad: Streikrecht der Beamten in „Das Recht", Rundschau f. d. Dtsch. Juristenstand 1922.
Florheim: Das Koalitionsrecht der Beamten nach der neuen Reichsverfassung. Diss. Jena 1924.
Giese: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin 1920.
v. Gönner: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut 1808.

Gunkel: Die Wirksamkeit der Grundrechte des 2. Hauptteils der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Diss. Halle 1925.
Hentschel: Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Art. 118 Abs. I R. V. i. Arch. f. ö. R. N. F., Bd. 10 Heft 1/2.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. I 1922.
Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik, Berlin 1923.
Helfritz: Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin 1929.
Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts 1927.
Hubrich: Die parlamentarische Redefreiheit 1899.
Kadelbach: Beamte und Streikrecht. Diss. Erlangen 1925.
Kley: Die Freiheit der Meinungsäußerung im Beamtenrecht. Diss. Heidelberg 1928.
Kraft: Ueber das sogenannte Streikrecht der Beamten. Diss. Breslau 1924.
Kuhlemann: Oeffentliche Beamte, in „Volkswirtschaftliche Zeitfragen, Vorträge und Abhandlungen", Bd. 35, 1916.
Kuhlemann: Der Gewerkschaftsgedanke in der Beamtenbewegung 1919.
Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I und II, Tübingen 1911.
Lasinski: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes. Diss. Breslau 1913.
Markhoff: Die politische Betätigung der Beamten, insbesondere auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungslebens. Nach dem vorrevolutionären Rechte Preußens und des Reiches. Diss. Greifswald 1920.
Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, München 1924.
Mayer: Preußisches Verwaltungsrecht.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, München 1914/1919.
Möllers: Inwieweit wird durch die Reichsverfassung die Rechtsstellung der Beamten geändert? Diss. Gießen 1921.
Naumann: Der Beamte im Volksstaat, im Beamtenjahrbuch 1917.
Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat, München 1926.
Nicolai: Die Meinungsfreiheit der Beamten. Diss. Rostock 1928.
Oertmann: Das Koalitionsrecht der Polizeibeamten und seine Beschränkung, in der „Polizei" 1921, S. 54 ff.
Oppenhoff: Die Rechtssprechung des Königlichen Obertribunals.
Pasquay: Die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten nach deutschem Vereins- und Beamtenrecht, in Annalen des deutschen Reichs 1914.
Piloty: Streitfragen aus dem Beamtenrechte. Zwei Gutachten. Im Arch. f. ö. R., Bd. 33 Heft 1/2.
Piloty: Bayerisches Staatsrecht, neubearbeitet von Max Seidel, Bd. I die Staatsverfassung Tübingen 1913.
Rasch: Beamtenfragen, in Recht und Wirtschaft, 1919.
Rehm: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht. München und Leipzig 1885.
Rehmer: Die soziale Umgestaltung des Berufsbeamtentums. Diss. Hamburg 1925.
v. Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze, Berlin 1911.
Scheibig: Ueber das Streikrecht der Beamten. In Pr. Verw. Bl. 41 (1920) S. 168.
v. Scherf: Die Entwickelung der Beamtenbewegung und ihre Interessenvertretung. Diss. Greifswald 1919.
Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1881.

Schulze-Simons: Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofes nach dem Stande vom 1. 10. 1925, Berlin 1926.
Seidel: Die Gewerkschaftsbewegung und das Streikrecht der Beamten, in „Der Sozialist" 1922, S. 105/125.
v. Stengel-Fleischmann: Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 2. Aufl. 1911/1914.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin 1924.
Stier-Somlo: Reichsvereinsgesetz 1909.
Stock: Das Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung und seine Begrenzung in D. J. Z. 1925, S. 1330.
Waldecker: Das preußisch-deutsche Problem und die preußische Verfassung. Berlin 1922.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1927.
Waldecker: Deutsches Verfassungsrecht, Breslau 1926.
Winzer: Das Recht der freien Meinungsäußerung der Beamten insbesondere im Reiche, in Thüringen und in Preußen. Diss. Jena 1926.
Wolfstieg: Das Beamtenreichsrecht, Berlin 1921.

Annalen des deutschen Reiches.
Archiv für öffentliches Recht (Arch. f. ö. R.) N. F. = Neue Folge.
Beamtenjahrbuch, herausgegeben von Falkenberg und Dr. Potthoff, zit. B. J. B.
Das Recht, Rundschau für den deutschen Juristenstand.
Deutsche Juristenzeitung (D. J. Z.).
Deutsches Beamtenarchiv.
Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts (O. V. G.).
Entscheidungen des Reichsgerichts (R. G.) in Strafsachen (R. G. Str.).
Entscheidungen des großen Disziplinarsenats beim Kammergericht, Berlin-Tegel 1927.
Entscheidungen des Disziplinarhofes für nichtrichterliche Beamte, Berlin-Tegel 1924/27.
Juristische Wochenschrift (J. W.).
Preußisches Verwaltungsblatt (Pr. Verw. Bl.).
Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung 1919 (Prot. Verf. Aussch.).
Reichsgesetzblatt (R. G. Bl.).
Stenographische Berichte der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung 1919 (Sten. Ber.).
Zeitschrift für das gesamte Polizei- und Kriminalwesen (Polizei).
Zeitschrift des Reichsverbandes der deutschen Kreisbeamten.

§ 1.

Problemstellung und Bestimmung des Begriffes „politisches Leben".

Vorliegende Arbeit will unter Berücksichtigung der bis jetzt erschienenen wissenschaftlichen Abhandlungen über dieses Problem durch einige Beispiele der Praxis und durch Entscheidungen der obersten Gerichte darlegen:

Ob und inwieweit ein Beamter anders gestellt ist als jeder sonstige Staatsbürger in seinem Verhältnis zum Staat und wo die Grenzen liegen zwischen seinem Pflichtenkreis als Beamter und den ihm wie jedem anderen Staatsbürger zustehenden Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechten.

Wenn wir einen Unterschied zwischen der Stellung des Beamten und des gewöhnlichen Staatsbürgers feststellen, kann es sich nur um eine Einschränkung der politischen Freiheit handeln, die in dem besonderen Verhältnis begründet ist, in dem der Beamte zum Unterschiede von jedem sonstigen Staatsbürger dem Staat gegenüber steht. Da, wie gesagt, die besondere Stellung des Beamten in politischer Beziehung in der Auffassung seines Verhältnisses zum Staat beruht, ist zur Lösung der gestellten Aufgabe vor allem notwendig, das Wesen des Beamtenverhältnisses und den damit aufs engste verknüpften Begriff des „Beamten" zu bestimmen. Diese Begriffsbestimmungen sind daher im Hauptteil der Arbeit behandelt. Hier soll zunächst das Erforderliche über den Begriff „politisches Leben" gesagt werden.

Es gibt wohl kaum ein Wort, das so vielsagend oder besser nichtssagend ist als das Wort „politisch". Schon oft wurde in der Literatur versucht, den Begriff „Politik" zu erfassen, doch nie mit einem befriedigenden Ergebnis. Dies lag vor allem

daran, wie Helfritz[1]) sehr einleuchtend sagt, daß in der Wissenschaft bisher nie der notwendige Unterschied zwischen „Staatskunst“ und „Parteipolitik“ gemacht worden ist. Im Rahmen vorliegender Arbeit würde es jedoch zu weit führen, diese beiden Begriffe näher zu beleuchten[2]). Nach dieser Zweiteilung des Begriffes „Politik“ ist es selbstverständlich, daß es für die Beamten eine Grenze für die Betätigung in der Staatskunst nicht geben kann. Demnach ist vorliegende Arbeit nur darauf angelegt, die Grenzen der parteipolitischen Betätigung eines Beamten zu ziehen. Wenn daher in den folgenden Ausführungen das Wort „politische“ angewandt ist, so ist dies immer nur in „parteipolitischem“ Sinne gemeint.

Parteipolitik betreibt mehr oder weniger jeder Staatsbürger. Jeder einzelne hat am Staat etwas auszusetzen, er kritisiert die einzelnen staatlichen Akte und hat dabei immer das Bild eines Idealstaates vor Augen, wie er ihn gern haben möchte. Diesen „Wunschstaat“ zu verwirklichen, ist sein Bestreben, und auf die verschiedenste Art und Weise versucht er dieses Ziel zu erreichen. Reden, Versammlungen, Anschluß an politische Parteien, Petitionen, Abgeordnetentätigkeit, alles dies sind Handlungen, die mittelbar auf Grund der Freiheitsrechte, unmittelbar im Rahmen der staatsbürgerlichen Rechte darauf gerichtet sind, die augenblickliche Staatsform in die seines Idealstaates umzuwandeln. Diese Tätigkeit ist demnach bestrebt, ein Programm zu verwirklichen, das sich der einzelne Staatsbürger zur Schaffung seines „Wunschstaates“ als notwendig vorstellt. Da diese Programme aber schon meistens innerhalb einer Partei bestehen, so ist dieser Wunsch in der Regel die Verwirklichung eines Parteiprogrammes. Partei ist „jede Gesinnungs- und Kampfgenossenschaft, die sich innerhalb einer größeren Gemeinschaft absondert, um ihren Willen in diesem Verbande zur Geltung zu bringen“[3]).

Die Grenzen der parteipolitischen Betätigung der Staatsbürger sind in der jeweiligen Verfassung des Staates festgelegt. Nun aber gibt es eine bestimmte Gruppe von Staatsbürgern, bei der eine abweichende Regelung dieser Tätigkeit von der Allgemeinheit naturnotwendig ist, und das ist die Gruppe der Beamten. Der Beamte, als solcher Staatsorgan, hat die Interessen des Staates zu vertreten, aber wiederum muß er natürlich als Staats-

[1]) Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik S. 2.

[2]) Siehe hierzu die in voriger Anmerkung erwähnte Schrift, der es gelungen ist, ein völlig klares Bild dieser Begriffe zu geben.

[3]) von Blume im Handbuch der Politik Bd. I, S. 346.

bürger wie jeder andere das Recht haben, am Staat Kritik zu üben, d. h. sich parteipolitisch zu betätigen. So kann der Fall eintreten, daß er die Staatsordnung, die er als Beamter zu stützen hat, als Staatsbürger ändern will. Daraus ergeben sich natürlich Konflikte, die durch besondere Normen geregelt werden müssen. Doch nur teilweise kommen diese Normen im preußisch-deutschen Verfassungsrecht und in den einzelnen Gesetzesbestimmungen zum Ausdruck. In der Hauptsache sind sie aus den allgemeinen Rechtssätzen des Beamtenrechts herzuleiten.

Die Aufgabe vorliegender Arbeit soll es sein, darzulegen, ob und inwieweit ein Beamter anders gestellt ist als jeder Staatsbürger in seinem Verhältnisse zum Staat. Es gilt demnach zunächst zu zeigen, in welchem Verhältnis der Beamte zum Staat steht. Weiterhin muß daran anschließend der Begriff „Beamter" näher bestimmt werden, der von der Beurteilung des Beamtenverhältnisses unmittelbar abhängt.

§ 2.

Das Wesen des Beamtenverhältnisses.

Der heutige Staat, eine republikanische Demokratie, übernahm die Formen des geltenden Beamtenrechts von der konstitutionellen Monarchie. Wenn auch die vorliegende Arbeit eine Darstellung geben soll über die Grenzen der parteipolitischen Tätigkeit eines Beamten unter der augenblicklich geltenden Staatsform, so ist es trotzdem notwendig, das Wesen des Beamtenverhältnisses zunächst in der Zeit vor der Revolution von 1918 zu erklären. Die meisten Beamten- und Disziplinargesetze sind von der alten Staatsform übernommen worden, und es ist daher unumgänglich, das Beamtenverhältnis vor 1918 zu behandeln, um sich einen Begriff über die jetzige Stellung des Beamten zum Staat machen zu können. Im folgenden soll daher ein knapper Abriß über das Wesen des Beamtenverhältnisses und des daran anknüpfenden Begriffes „Beamter" gegeben werden, wie es vor der Revolution in der konstitutionellen Monarchie aufgefaßt wurde.

Für die begriffliche Erfassung des Beamtenverhältnisses bleibt allein als wesentliches Merkmal der eigentliche Begründungsakt zu untersuchen, welcher, von der Führung des Amtes verschieden, rechtlich für sich zu betrachten ist. In der Literatur herrscht über die Frage, wie das Beamtenverhältnis begründet wird, lebhafter Streit. Hierbei haben sich drei Hauptmeinungen heraus-

gebildet. Die herrschende Meinung[4]) sagt, das Dienstverhältnis der Beamten werde durch einen einseitigen Staatshoheitsakt des Staates begründet. Die beiden anderen Meinungen sehen in der Anstellung des Beamten die Begründung eines Vertragsverhältnisses. Hierbei spalten sich die Richtungen indem die eine ein öffentlich-rechtliches, die andere ein öffentlich- und privatrechtlich gemischtes Vertragsverhältnis annimmt. Die Vertreter[5]) des öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnisses sehen in dem Staat und dem Beamten zwei gleichberechtigte Gegenkontrahenten, aber nur bei Abschluß des Vertrages nach der Uebernahme in den Staatsdienst wird nach ihrer Meinung ein einseitiges Gewaltverhältnis des Staates dem Beamten gegenüber begründet. Die Vertreter[6]) des gemischten Vertragsverhältnisses sehen die privatrechtliche Seite lediglich in den Vermögensrechten des Beamten. Für vorliegende Arbeit kann es dahingestellt bleiben, welcher dieser Theorien der Vorzug zu geben ist. Eines ist ihnen allen gemeinsam, nämlich die öffentlich-rechtliche Auffassung des Beamtenverhältnisses. Alle sehen in dem Dienstverhältnis eine einseitige Obrigkeitsgewalt des Staates.

Demnach ist folgendes festzustellen: Staat und Beamter stehen sich nicht als gleichberechtigte Vertragsparteien gegenüber, sondern als Gewaltbefehlende und Gewaltunterworfene, eine Verletzung des Dienstverhältnisses seitens des Beamten ist keine Vertragsverletzung, sondern die Dienstpflichtverletzung. Die Erfüllung der Beamtenpflicht ist nicht Vertragserfüllung sondern Erfüllung der übernommenen Treu- und Gehorsamspflicht[4a]).

Aus der öffentlich-rechtlichen Auffassung des Beamtenverhältnisses ergibt sich das wesentlichste Moment des Begriffes Beamter, wie er im Staatsrecht vom Unterschiede vom Strafrecht gebraucht wird. Es muß sich demnach vor allem in einem

---

[4]) Begründet durch von Gönners bahnbrechende Schrift: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. 1808. — Der Staat habe ein Recht auf die Dienste seiner Untertanen, die ihm, nach Maßgabe ihrer Kräfte, Verwendung und Kenntnisse zu leisten verpflichtet sind. Weiter: Heffter, Gerstlacher des [illegible] S. [illegible] Schmelzing S. [illegible] Zöpfl, Bayer. Privat. Verw. R. S. [illegible] Bornhak, [illegible] S. [illegible] Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 2 S. [illegible] Arndts, Archiv S. [illegible] Brunschild, Allg. Staatsrecht S. 503 ff.

[5]) So Laband, Staatsrecht Bd. [illegible] S. [illegible] Wächter S. 291, Klein S. [illegible] Neumann S. [illegible] Wentzel, Civil. Vierteljahrsschr. S. [illegible] Arndts, Archiv Bd. 12 S. 173, 37 243, 53 457 u. a.

[6]) So besonders Rehm, [illegible] §§ [illegible] Seydel, [illegible] Laband, Staatsrecht S. [illegible] Bl., Z. f. [illegible] Bd. [illegible] S. [illegible]

öffentlich-rechtlichen Verhältnis zum Staat befinden[1]). Als weiteres Moment muß es sich um ein „Dienstverhältnis“ handeln[2]). Nur die Personen, die der Staat (bezw. Kommunalverband) angestellt hat, fallen unter den Beamtenbegriff. Nicht hierunter fallen z. B. diejenigen Personen, die auf Grund verfassungsmäßiger oder staatsbürgerlicher Pflichten ein Amt ausüben, wie z. B. Schöffen, Geschworene, Abgeordnete usw. Weiterhin muß ein Beamter „öffentliche Funktionen ausüben“[3]). Mithin entfallen auch die Personen, die mit Rücksicht auf die Allgemeinheit, der sie kraft staatlicher Ermächtigung dienen, dem Staat für gewissenhafte Berufsausübung verantwortlich sind. Unter diese Personengruppe fallen Aerzte, Rechtsanwälte, Auktionatoren usw. Alle anderen Merkmale, die bei den Beamten zutreffen, sind keine wesentlichen Begriffsmomente. So ist die Beamteneigenschaft nicht abhängig von der Besoldung, Dauer des Amtes oder überhaupt der augenblicklichen Ausübung eines Amtes[4]). Referendare[5]), Assessoren sind ebenso Beamte wie zur Disposition gestellte politische Beamte oder einstweilen in den Ruhestand versetzte Staatsdiener. Unwesentlich ist auch die Art der Dienste, ob sie in der Ausübung von Hoheitsrechten bestehen oder wissenschaftlicher, technischer, ja sogar mechanischer Art sind, ist durchaus gleichgültig[6]). Der Minister, Richter, Professor sind ebenso Beamte wie die Heizer, Schleusenwärter oder Boten. Ob der Beamte auf Probe, Kündigung, Widerruf angestellt ist, ob der Staatsdienst den ausschließlichen Lebensberuf ausmacht[7]), ob er pensionsberechtigt oder vereidigt[8]) ist, all dies sind unwesentliche Merkmale der Beamteneigenschaft. Als wesentliche Merkmale für die Begriffsbestimmung des „Beamten“ ergeben sich demnach:

„ein auf Ausübung öffentlicher Funktionen gerichtetes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zu einem politischen Gemeinwesen“[9]).

[1]) So auch Meyer-Anschütz S. 577 ff.; Rehm S. 146 ff.; Brand S. 11; Kuhlemann S. 36; Pasquay S. 546 ff.

[2]) S. Wolfstieg S. 15 ff.

[3]) So besonders Laband a. a. O.

[4]) Laband a. a. O.; Meyer-Anschütz S. 570 ff.; O. Mayer, Fr. Verw.-R. Bd. II, S. 232 ff.; Brand S. 9; Wolfstieg S. 27.

[5]) Hier ist O. Mayer anderer Ansicht.

[6]) Laband a. a. O.; Meyer-Anschütz S. 573; Brand a. a. O.; Wolfstieg S. 27 u. a.

[7]) So Laband a. a. O.; Brand S. 16; Petruschke S. 43; Wolfstieg S. 27 u. a.

[8]) Laband a. a. O.; Meyer-Anschütz S. 590; Brand S. 16.

[9]) Deutmann a. a. O.

Dieses öffentlich-rechtliche Verhältnis des Beamten steht in einem scharfen Gegensatz zu dem privatrechtlichen Angestelltenverhältnis. Während dieser seine Dienste und Leistungen nur seinem Herrn zu widmen hat, ist der Beamte verpflichtet, seine Dienste zum Wohle der Allgemeinheit zu verwenden. Dies ist der Kernpunkt des Beamtenverhältnisses, der es über das allgemeine Dienstverhältnis hinaushebt und den Beamten besondere Pflichten auferlegt im Gegensatz zu jedem anderen Staatsbürger. Wir müssen also zunächst sehen, worauf sich diese Pflichten stützen, um dann die Grenzen ziehen zu können zwischen diesem Pflichtenkreis des Beamten und seinen Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechten.

Dieser Pflichtenkreis ist zunächst in den Beamtengesetzen, Disziplinargesetzen und Verordnungen festgelegt. So sagt das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 in der Fassung vom 18. Mai 1907 im § 10:

„Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen und durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen".

Ebensolche Niederlegung von Beamtenpflichten ist in den preußischen Gesetzen betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 und betreffend die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851 erfolgt. Diese Gesetze stellen im § 2 bezw. § 1 den Beamten unter Strafe, der

„1.) die Pflichten verletzt, die ihm sein Amt auferlegt, oder
2.) sich durch sein Verhalten in oder außer dem Amte der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens, die sein Beruf erfordert, unwürdig zeigt".

Auch das Gesetz zum Schutze der Republik enthält Bestimmungen über die Beamten, die im § 10a R. B. G. zum Ausdruck kommen. Alle Gesetze und Verordnungen, die derartige Pflichtkreisabgrenzungen enthalten, aufzuzählen, wäre unmöglich. Generell ergeben sich jedoch aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses drei Hauptpflichten, die sich als Grundlage in sämtlichen Gesetzen und Verordnungen wiederfinden. Diese hauptsächlichsten Beamtenpflichten sind: die gesteigerte Gehorsamspflicht, die Treupflicht und die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten.

So läßt sich zusammenfassend für die Zeit der Monarchie sagen:

Neben den einzelnen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen war vor allem der öffentlich-rechtliche Charakter des Beamtenverhältnisses und die sich hieraus ergebenden allgemeinen Beamtenpflichten für die Abgrenzung der parteipolitischen Tätigkeit eines Beamten maßgebend.

Kurz zu bemerken ist noch, daß bei vorliegender Abhandlung die Angehörigen der Wehrmacht außer Betracht bleiben[1]), im übrigen erstreckt sich der Beamtenbegriff sowohl auf die Beamten des Reiches, wie der Länder, auf unmittelbare wie auf mittelbare Staatsbeamte[2]).

Dieser kurze Abriß der Zeit vor 1918 war notwendig zur Erläuterung der heutigen Zustände, wie wir bald sehen werden.

Es erhebt sich nun die Frage: Hat sich an diesem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnisse des Staates und an den daraus entstandenen besonderen Beamtenpflichten, der gesteigerten Gehorsamspflicht, der Treupflicht und der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten, durch die Umwandlung der konstitutionellen Monarchie in eine republikanische Demokratie etwas geändert oder nicht?

Am 9. November 1918 wurde in Berlin die deutsche Republik ausgerufen. Die alte staatsrechtliche Ordnung wurde beseitigt, Jedoch eine neue Staatsordnung erst durch das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" vom 10. Februar 1919 provisorisch geschaffen. Die endgültige Regelung des neuen Verfassungszustandes erfolgte erst durch die von der Weimarer Nationalversammlung erlassene Reichsverfassung am 11. August 1919. Die Zeit vom 9. November 1918 bis 11. August 1919 war also eine Uebergangszeit und hatte nicht denselben verfassungsrechtlichen Zustand wie die Jetztzeit, d. h. die Zeit seit Erlaß der Reichsverfassung vom 11. August 1919. In Preußen dauerte diese sogenannte Uebergangszeit vom 9. November 1918 bis zum 20. November 1920. Doch soll ein Unterschied in der Betrachtung zwischen Uebergangszeit und Jetztzeit nicht gemacht werden, da einerseits die Uebergangszeit nur sehr kurz war, andererseits aber der augenblickliche Verfassungszustand seine Wurzeln schon in der sogenannten Uebergangszeit geschlagen hat.

Aus der Revolution war ein ganz anderer Träger der Staatsgewalt hervorgegangen. Grund und Quelle der Staatsgewalt, die vor 1918 bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen lag, wurde durch die Revolution das gesamte Volk. Aus einer kon-

[1]) Für diese vergl. Art. 133 R. V. und § 36 Wehrges.
[2]) Vergl. O. V. G. Bd. XIV, S. 404 ff.

stitutionellen Monarchie wurde eine republikanische Demokratie. Zwar wurden die alten Beamten- und Disziplinargesetze übernommen, aber es schien doch mit einer demokratisch-republikanischen Staatsform unvereinbar, daß das Beamtenverhältnis ein öffentlich-rechtliches Gewaltverhältnis sei. So war nach Bendix[1]) ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zwischen Staat und Beamten undenkbar, „weil es gegenüber der verfassungsmäßigen Volkssouveränität nicht mehr paßt". Bendix fährt dann fort: „. . . . denn sie (die öffentlich-rechtlichen Konstruktionen des Beamtenverhältnisses) beruhen doch schließlich auf der obrigkeitlichen Staatsauffassung, nach welcher der Staat gleichsam als ein höheres Wesen übergeordnet gedacht wird, ... während aber jetzt der Staatswille sich aus dem Willen aller gewöhnlichen Erdenbürger konstruiert". Dieselbe Meinung finden wir bei Rasch[2]) und bei Neumann[3]).

Es schien also eine ganz andere Staatsauffassung zu entstehen und im folgenden ist klarzulegen, wieweit der Charakter des Beamtenverhältnisses durch die republikanische Demokratie beeinflußt wurde und inwieweit die Beamten- und Disziplinargesetze eine andere Auslegung, d. h. eine Auslegung im Sinne der neuen Reichsverfassung, erhielten.

Wir haben bei der Betrachtung des Beamtenverhältnisses als das wesentlichste Merkmal ein „öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis" festgestellt, wobei der Beamte diese Dienste dem Staat leistet, der Staat also sein Dienstherr ist.

Nun hat sich die Staatsform und mit ihr die Staatsauffassung geändert. Unverändert ist aber der gesamte Aufbau des Beamtenstaates geblieben. Dieses feststehende Gefüge ist nicht abhängig von der jeweiligen Staatsform. Wenn auch der Träger der Staatsgewalt ein anderer geworden ist, so sind die Beziehungen der Beamten zu diesem Träger doch dieselben. In der monarchischen Zeit war der Beamte durch seinen Pflichtenkreis an den Repräsentanten des monarchischen Systems, den Kaiser, gebunden; in der heutigen republikanischen Zeit nimmt die gleiche Stelle das Staatsvolk, der jetzige Träger der Staatsgewalt, ein. Diese Gedanken drückt die Reichsverfassung in dem Satze aus: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei".

[1]) Bendix S. 83 ff.
[2]) Rasch, Beamtenfragen in Recht und Wirtschaft 1919, S. 70.
[3]) Der Beamte im Volksstaat, in B. J. B. 1917, S. 169.

Die Auffassung des Beamtenverhältnisses in der vorrevolutionären Zeit beruhte darauf, daß der Beamte wegen der autoritativen Rechtsordnung im monarchischen Staat in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zum Staate bei seiner Anstellung tritt. Daran ändert auch die Umwandlung in eine Demokratie nichts. „Der Beamte ist Diener der Gesamtheit", d. h. auch hier tritt der Beamte nicht als ein gleichberechtigter Vertragsgegner auf, sondern als Gewaltunterworfener gegenüber dem Herrscher „Staat"[1]. Anders ist es auch nicht denkbar, „denn der demokratische Volksstaat ist — soviel genossenschaftliche Momente man ihm auch beifügen mag — doch nicht eine ohne jede übergeordnete Gewalt bestehende gemeinsame Unternehmung"[2]. Auch in der Demokratie ist der Staat, „die Gesamtheit des Volkes", dem Einzelnen übergeordnet. Der Sinn der demokratischen Staatsauffassung liegt ja gerade darin, daß das Wohl der Allgemeinheit dem Einzelinteresse vorgeht. Das läßt sich aber nur dadurch erreichen, daß der Staat über dem Beamten steht. Und was Laband[3]), der große Staatsrechtslehrer der Monarchie, schon für die alte Staatsordnung gesagt hat, hat auch in der heutigen demokratischen Staatsordnung noch Geltung:

„Die Dienste der Beamten finden nach Inhalt und Umfang ihre Regelung durch das Interesse und die Rechtsordnung des Staates, nicht durch kontraktmäßige Fixierung und andererseits nicht durch individuelles Belieben und persönliche Willkür. Für Zwecke, die der Staat nicht als die seinigen anerkennt, für die Geschäfte, die in der Gesetzgebung und Einrichtung des Staates keine Rechtfertigung finden, für Dienste, die außer Zusammenhang mit der Förderung des öffentlichen Wohles stehen, hat der Staatsbeamte sich nicht verpflichtet. Noch viel weniger für Handlungen oder Zwecke, die der Staat untersagt oder ausschließt. . . . Durch diese Zweckbestimmung der angelobten Dienste gehört der Staatsbeamtenvertrag dem öffentlichen Recht an; wegen ihr ist er der Beurteilung nach staatsrechtlichen Gesichtspunkten unterworfen, und sie allein unterscheidet das Rechtsverhältnis des Staatsbeamten von dem der technischen und wirtschaftlichen Beamten der juristischen und physischen Privatpersonen".

So trifft alles das, was wir oben aus diesem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis gefolgert haben, auch heute zu. Durch

[1]) So auch von Scherf S. 20/21.
[2]) So Deutmann S. 82.
[3]) a. a. O. S. 414.

das staatliche Gewaltverhältnis sind die Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechte des Beamten eingeschränkt. Die einzelnen Beamten- und Disziplinargesetze und die sich aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses ergebenden Pflichten, die gesteigerte Gehorsamspflicht, die Treupflicht und die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten, begrenzen die dem Beamten wie jedem anderen Staatsbürger zustehenden Rechte. Diese letzteren allgemeinen Beamtenpflichten gilt es jetzt näher zu betrachten, da sie vor allem maßgebend sind für die Abgrenzung der freiheits- und staatsbürgerlichen Rechte des Beamten. Durch diesen Pflichtenkreis wird die politische Tätigkeit der Beamten sehr eingeschränkt, doch hier wird es sich zum erstenmale zeigen, daß sich die Umwandlung der konstitutionellen Monarchie in eine Demokratie doch bemerkbar macht, denn besonders bei dem Pflichtenkreis des „achtungs- und vertrauenswürdigen Verhaltens“ werden wir mit Rücksicht auf die demokratische Staatsordnung eine freiheitlichere Beurteilung finden müssen als in der Monarchie.

Unter einem weiteren Gesichtspunkte müssen wir diese drei Hauptpflichten der Beamten betrachten, nämlich ob sich die Wirkungen dieser Pflichtenkreise nur auf das dienstliche oder auch auf das außerdienstliche Verhalten der Beamten erstrecken. Letzteres ist das wichtigere, denn die Beteiligung am politischen Leben wird sich meist in der außerdienstlichen Sphäre abspielen.

Die Pflicht des gesteigerten Gehorsams verlangt von dem Beamten in erster Linie, daß er die Gesetze des Staates, die Verfassung, die Verordnungen und Dienstbefehle der übergeordneten Behörden genau befolgt. Diese Pflicht erstreckt sich vor allem auf seine Diensthandlungen. Natürlich versteht man unter dieser Pflicht nicht, daß der Beamte alles in blindem Gehorsam ausführt, was ihm befohlen wird. Auch der Beamte darf seine gegenteilige Ansicht bei der Ausführung der Befehle seiner übergeordneten Behörde zum Ausdruck bringen, doch darf er nicht jeden einzelnen Akt seiner Tätigkeit unter dem Gesichtspunkte prüfen, ob er mit seiner eigenen politischen Auffassung übereinstimmt. Dies würde zu unhaltbaren Zuständen führen. Wie Brand[1]) richtig sagt, wird „. . . . im Einzelfall das beiderseitige Taktgefühl entscheiden müssen, ob und in welchem Umfange solche dienstliche Meinungsäußerungen zulässig sind“. Ungerechtfertigte Gehorsamsverweigerung ist ein Dienstvergehen und zieht eine Disziplinarstrafe nach sich. Es ist das Mindeste, was der

[1]) Brand a. a. O.

Staat von seinen Beamten verlangen kann: Gehorsam im Dienst. Kann sich jedoch die Gehorsamspflicht auch auf das außerdienstliche Verhalten erstrecken? Dies ist bei unserer Abhandlung das wichtigere, weil die Beteiligung am politischen Leben sich meist im außerdienstlichen Leben des Beamten abspielen wird. Das Oberverwaltungsgericht[1]) hat in einer Entscheidung eine Verletzung der Beamtenpflichten darin gesehen, daß der Beamte „in dem außerdienstlichen öffentlichen Auftreten gegen die amtliche Pflicht des Gehorsams und der Treue gegen das Staatsoberhaupt verstoße". Diese Ansicht des O. V. G., daß sich die Gehorsamspflicht direkt auf das außerdienstliche Verhalten der Beamten beziehe, hat jedoch mit Recht die Literatur abgelehnt. Sie ist allgemein der Ansicht, daß sich die Gehorsamspflicht nur auf die dienstliche Sphäre beziehe, nicht auf das Privatleben[2]). Im Dienste darf der Staat dem Beamten, als seinem Untergebenen, wohl vorschreiben, was er zu tun hat. Ist der Beamte aber außerhalb des Amtes, ist er Privatmann, hat ihm der Staat keine Vorschriften zu machen. Die vorgesetzte Behörde kann den Beamten doch nicht auf Grund der Gehorsamspflicht zwingen, außerhalb des Dienstes z. B. eine bestimmte Zeitung zu lesen, einem bestimmten Verein anzugehören usw. Hier greift die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten ein, wie unten näher erörtert werden wird. Soweit diese Pflicht besteht, muß der Beamte auch außerdienstlich seinem Vorgesetzten gehorchen. Aber diese Pflicht beruht nicht direkt auf der allgemeinen Gehorsamspflicht, sondern eben auf der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten.

Zusammenfassend kann man sagen:

Der Beamte ist verpflichtet, innerhalb des Dienstes den Anordnungen der übergeordneten Behörde unbedingt Gehorsam zu leisten, außerdienstlich nur insoweit, als sich die Gehorsamspflicht auf einen Pflichtenkreis stützt, der besonders das außerdienstliche Verhalten der Beamten bestimmt. Nur in letzterer Beziehung werden durch die Gehorsamspflicht dem Beamten Grenzen gezogen in der Betätigung seiner Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechte.

Das Vorhandensein der zweiten allgemeinen Beamtenpflicht, der Treupflicht, wird von einigen Schriftstellern überhaupt

[1]) Im Recht 1910, S. 851.

[2]) Brand S. 86 ff.; Freund im Arch. f. ö. R. Bd. I, S. 108 ff.; Bauer in Annalen 1902, S. 886 ff.; Anschütz, Staatsrecht S. 591; Deutmann S. 19/20 u. a.

bestritten[1]). So sagt Meyer-Anschütz[2]): „Die Treue hat nicht den Charakter einer spezifischen Pflicht, sondern ist ein allgemeiner Ausdruck für die Verbindlichkeit, alle aus dem Verhältnis sich ergebenden Pflichten gewissenhaft zu erfüllen". Laband[3]) dagegen sieht in der Treupflicht eine besondere Pflicht, weil der dienstliche Gehorsam keineswegs den Inhalt der Beamtenpflicht erschöpfe, vielmehr der Beamte mit Aufwendung aller Kräfte, unter Umständen selbst mit Gefahr für Leib und Leben, den Interessen des Staates zu dienen habe. Nach seiner Meinung wäre kaum eine Amtshandlung denkbar, deren Entstehung nicht mit auf der Treupflicht des Beamten beruhte. Treupflicht und alle anderen Beamtenpflichten lassen sich jedoch nicht ohne weiteres trennen, sie fließen ineinander über, und zum großen Teil haben eben die Beamtenpflichten ihre Unterlage in der Treupflicht. Letzten Endes haben auch die Beschränkungen der politischen Freiheit eines Beamten ihren Grund in der Treupflicht[4]).

Die rechtliche Natur der Treupflicht wird in der Literatur verschiedentlich bestritten. So sagt Meyer-Anschütz[5]): „Die Behauptung, daß die Treupflicht einen vorzugsweise ethischen Charakter habe, oder die Bezeichnung derselben als einer Gewissenspflicht, zeigen, daß es sich bei derselben um eine Rechtspflicht nicht handelt". Derselben Meinung ist Deutmann[6]): „Treue als ein doch umfassender ethischer Begriff kann nicht ohne weiteres als eine Rechtspflicht aufgefaßt werden, da sie inhaltlich sehr weit geht und außerdem in hohem Maße subjektiv ist, sodaß sie ausdrücklich im Gesetz genannt sein muß, wenn sie als Rechtspflicht Geltung haben soll". Ebenso will Rehm[7]) die Treupflicht nur als moralische aufgefaßt wissen. Dagegen bejaht Laband mit Recht die rechtliche Natur der Treupflicht[8]). Er gibt zu, daß die Treupflicht einen vorzugsweisen ethischen Charakter habe, bezeichnet sie aber trotzdem richtig als „Rechtspflicht", wenn er auch zugibt, daß sich ihr Inhalt rechtlich erschöpfend nicht darstellen läßt. Aus diesem letzteren Grunde

[1]) So z. B. Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. II, S. 591 und die dort Angeführten.
[2]) S. 590, Fußn. 1.
[3]) Laband, Staatsrecht Bd. I, S. 459.
[4]) A. a. Meyer-Anschütz S. 591 und die dort Angeführten.
[5]) a. a. O.
[6]) Deutmann S. 15.
[7]) a. a. O.
[8]) S. 459.

lehnt z. B Deutmann[1]) die Rechtsnatur der Treupflicht ab. Jedoch ganz zu Unrecht, denn wie er selbst zugibt, ist die „Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten", die er selbst als „Rechtspflicht" anerkennt, ebenfalls recht subjektiv auslegbar und kann ganz verschieden aufgefaßt werden[2]). Daß der Treupflicht ein gewisser rechtlicher Charakter innewohnt, ergibt sich auch daraus, daß das Gesetz Rechtsfolgen, nämlich die in den Beamtengesetzen geregelten Disziplinarmaßnahmen, an die Verletzung der Treupflicht knüpft[3]). Legt man aber der Treupflicht rechtlichen Charakter zu, so sind auch die für die politische Tätigkeit der Beamten sich aus der Treupflicht ergebenden Beschränkungen rechtlicher Natur. Wie oben gesagt, muß man bei der Behandlung dieser allgemeinen Beamtenpflichten unterscheiden, ob sich die Wirkungen dieses Pflichtenkreises nur auf das dienstliche oder auch auf das außerdienstliche Verhalten des Beamten erstrecken. Ist die Treupflicht in ihrer Wirkung so stark, daß auch das außerdienstliche Verhalten des Beamten von ihr betroffen wird? Dies ist zu bejahen. Im Gegensatz zu der „Pflicht des gesteigerten Gehorsams", die eine reine „Dienstpflicht" ist, erstreckt sich die Treupflicht auch auf das Verhalten des Beamten als Staatsbürger. Sie ist eben die Grundlage der Beamtenpflichten und verpflichtet den Beamten in Verbindung mit der ganzen Natur des Beamtendienstverhältnisses, dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen, nicht nur im Dienst sondern auch außerdienstlich. Es ist daher eine Verletzung seiner Pflichten, wenn der Beamte in seinem außerdienstlichen Leben gegen die Treupflicht verstößt[4]). Weit schwieriger ist es, anzugeben, wieweit die politische Tätigkeit der Beamten durch die Treupflicht eingeschränkt wird. Mit dem Treubegriff sind keine festen Tatbestandsmerkmale verbunden. Die Grenzen sind flüssig und hängen von der jeweiligen gesellschaftlichen Anschauung ab und sind je nach Zeitumständen und Staatsauffassung wandelbar. Im zweiten Hauptteil wird der Einfluß der Treupflicht bei Ausübung der einzelnen Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechte näher dargelegt werden.

Ein Ausfluß der Treupflicht ist die Eidespflicht. Ueber die Natur des Beamteneides sowie über sein Verhältnis zu der

[1]) Deutmann S. 17.
[2]) Deutmann S. 14.
[3]) Vergl. die Disziplinierungen der am Kapp-Putsch beteiligten Beamten.
[4]) Vergl. „Das Recht" 1910, S. 851.

dem Beamten durch die Verfassung gewährleisteten politischen Freiheit herrscht lebhafter Streit. Im Anfang gab es viele Eidesverweigerungen, und da diese Weigerung oft aus politischen Gründen ersteht, sollen der Eidespflicht einige Ausführungen gewidmet sein. Außerdem soll die Bedeutung des Beamteneides dargelegt und gezeigt werden, ob aus der Leistung des Eides gewisse Einschränkungen der politischen Tätigkeit der Beamten gefolgert werden können.

Die Reichsverfassung besagt in Artikel 176: „Alle öffentlichen Beamten und Angehörige der Wehrmacht sind auf die Verfassung zu vereidigen. Das weitere wird durch Verordnung des Reichspräsidenten bestimmt".

Die von einem großen Teil der Beamten erfolgten Eidesverweigerungen hatten ihren Grund in einem Rechtsirrtum, der jedoch bald vom pr. Oberverwaltungsgericht durch seine Entscheidung vom 10. November 1921 aufgeklärt wurde[1]). Dieser Rechtsirrtum war hervorgerufen durch die unglückliche Fassung der auf Grund des Art. 176 R. V. erlassenen Verordnung des Reichspräsidenten vom 14. August 1919. Die Verordnung verlangt von dem Reichsbeamten den Eid in der Form:

„Ich schwöre Treue der Reichsverfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten",

von den Landesbeamten:

„Ich schwöre Treue der Reichsverfassung".

Diese Fassung gab Veranlassung, von einem Ueberschreiten des Art. 176 R. V. durch den Reichspräsidenten zu sprechen. Man sah aber in der Eidesformel mehr, als die Verordnung bezweckte. Aus den Erklärungen des Reichskommissars Dr. Preuß[2]) geht einwandfrei hervor, daß die heutige Eidesformel nicht, wie unter der monarchischen Staatsform, die Gesamtpersönlichkeit des Beamten erfassen, ihn auch außerhalb des Amtes an den Träger der Staatsgewalt binden will, sondern daß sie lediglich verlangt, daß der Beamte in seiner Tätigkeit als Beamter die Bestimmungen der Verfassung getreulich zu beobachten habe. Diesen Unterschied hat das O. V. G. in ständiger Rechtssprechung dargelegt[3]). Wohl würde eine derartige, die Gesamtpersönlichkeit des Beamten erfassende, auch über seine Dienstsphäre hinausgehende Bindung der Beamten durch die Eidesformel, wie sie die Monarchie verlangte, gegen die im Art. 130 R. V. gewähr-

[1]) In pr. Verw.-Bl. 1922, S. 190 (Bd. 43 S. 190, 428).
[2]) Dr. Preuß in sten. Berichte der Nat.-Vers. S. 2192.
[3]) Pr. Verw.-Bl. Bd. 43, S. 190, 428.

leistete staatsbürgerliche Freiheit verstoßen. Aber eine solche Bindung bedeutet der heute von dem Beamten zu leistende Eid nicht. Infolgedessen verstößt der durch die Verordnung vom 14. August 1919 vorgeschriebene Eid nicht gegen die Verfassung. Da durch die Eidespflicht von dem Beamten nur eine Beobachtung der Verfassungsbestimmungen verlangt wird, ist auch eine Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, „im Rahmen der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten andere staatliche Zustände zu erstreben“ [1]), kein Verstoß gegen die Eidespflicht, da eine solche Tätigkeit nicht verfassungswidrig ist, wie später bewiesen wird.

So kommen wir zu dem Ergebnis, daß auch durch den Eid keine innere Zustimmung zu der heute herrschenden republikanischen Staatsform verlangt wird, sondern daß eine Wiedererstrebung der monarchischen Staatsform mit legalen, d. h. verfassungsmäßigen Mitteln, mit der Eidesleistung vereinbar ist.

Aus dem Beamtenverhältnis ergibt sich ferner auch die dritte allgemeine Beamtenpflicht, nämlich die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten. Diese Pflicht gewinnt insbesondere dadurch an Bedeutung, daß sie als einzige der allgemeinen Beamtenpflichten das außerdienstliche Verhalten der Beamten voll umfaßt. Daß diese Pflicht aus dem Beamtenverhältnisse an und für sich hergeleitet wird, erklärt sich daraus, daß der Staat ein rechtliches Interesse daran hat, daß die Beamten, die in seinem Dienst stehen, insbesondere dann, wenn sie Hoheitsrechte des Staates ausüben, ein ehrenhaftes Betragen zur Schau tragen. Dies liegt überdies im Interesse eines jeden Beamten selbst. Dieser muß seine gesamte Lebensführung so einrichten, wie es die herrschenden Anschauungen über Sitte, Ehre und Moral erfordern, er muß sich „durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, würdig zeigen“ (§ 10 R. B. G.) Auf diese Pflicht, die die einzige im Reichsbeamtengesetz ist, die in außerdienstliche Angelegenheiten des Beamten eingreift, geht Kuhlemann zurück[2]), um aus ihr Beschränkungen des Beamtenvereinsrechts als einer außerdienstlichen Angelegenheit des Beamten herzuleiten. Aber auch hier handelt es sich nur um eine mittelbare Herleitung der Beschränkung aus dem Wortlaut des Gesetzes, nicht etwa um eine ausdrücklich im Gesetz festgelegte Beschränkung des politischen Vereinigungsrechtes. Die Pflicht des achtungswürdigen

[1]) Erklärung der Deutschnationalen Volkspartei vom 4. 9. 1919.
[2]) In D. J. Z. 1909, S. 689 ff.

Verhaltens ist besonders geeignet, wegen ihrer Erfassung des außerdienstlichen Verhaltens, Beschränkungen der politischen Meinungsäußerung und vor allem des Rechts des Anschlusses an politische Parteien entstehen zu lassen, wenn man nicht etwa geneigt ist, diese überhaupt schon aus der Treupflicht herzuleiten. Die Pflicht des achtungswürdigen Verhaltens ergibt sich einmal aus der repräsentativen Stellung des Beamten und beruht auf der Eigenart des Beamtenverhältnisses, das, wie schon gesagt, die ganze Persönlichkeit des Beamten, also sein gesamtes Verhalten in und außer dem Amte, erfaßt. Auch hier gibt das Gesetz darüber, in welchem Umfange es Anforderungen an das außerdienstliche Verhalten des Beamten stellt, keine Auskunft. Man muß auch hierbei Art. 130 Abs. 1 R. V. als Maßstab heranziehen, woraus folgt, daß der Beamte sein politisches Verhalten in und außer dem Amte so einrichten muß, daß es mit der Erfüllung seiner Amtspflichten im Einklang bleibt. Er hat also auch bei seiner politischen Betätigung seiner vorgesetzten Behörde gegenüber die nötige Ehrerbietung zu wahren. Hierzu mag noch bemerkt werden, daß das Reichsbeamtengesetz eine Ergänzung durch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1922 (R. G. Bl. S. 510) über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik erhalten hat. Durch dieses Gesetz wird nochmals besonders die Stellung der Beamten zur republikanischen Staatsform klargelegt. Neues gibt uns das Gesetz nicht, denn derartige Beschränkungen ergaben sich schon aus der bisherigen Fassung der Beamtengesetze und den sich aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses ergebenden Pflichten, wenn sie auch nicht ausdrücklich aufgeführt waren.

Zusammenfassend kann man daher von der letzten der drei allgemeinen Beamtenpflichten sagen:

Die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten legt dem Beamten innerhalb und außerhalb seines Amtes Beschränkungen auf und zieht damit der Betätigung seiner Freiheits- und staatsbürgerlichen Rechte notwendigerweise Grenzen, die natürlich ebenso wie bei der Treupflicht flüssig sind und von den Zeitumständen und der Staatsauffassung abhängen.

§ 3.

Die einzelnen Betätigungsformen des Beamten am politischen Leben.

Die Aufgabe des folgenden Teiles ist es, nachzuprüfen, inwieweit die Rechtsstellung des Beamten die Freiheit seiner parteipolitischen Tätigkeit einschränkt.

Es muß jedoch sogleich gesagt werden, daß sich eine streng formal-juristische Scheidung zwischen Beamtenpflichten und staatsbürgerlichen Rechten nicht machen läßt. Diese genaue Trennung ist zum großen Teil deshalb so schwierig, weil der Gesetzgeber, trotz der heute stärker betonten und in der Verfassung verankerten „Gesinnungsfreiheit", das alte Beamtentum „als ein unpolitisches Gegengewicht gegen die Legislative erhalten wollte". In der Verfassung sind diese Bestrebungen jedoch nicht voll zum Ausdruck gekommen.

Im Folgenden soll daher eine strenge Abgrenzung der Beamtenpflichten und Rechte garnicht versucht werden, sondern es soll an Hand von höchstrichterlichen Entscheidungen und der Literatur gezeigt werden, welche Grenzen in den einzelnen Zweigen der parteipolitischen Tätigkeit die Praxis auf Grund der geltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen mit Rücksicht auf die generellen Beamtenpflichten gezogen hat.

I. Das Recht der freien Meinungsäußerung.

Das ganze Gebiet der freien Meinungsäußerung zu erörtern, wäre im Rahmen der vorliegenden Aufgabe verfehlt. Es kommt nur darauf an, das Recht der freien Meinungsäußerung unter dem Gesichtspunkte der einschränkenden einzelnen Beamtengesetze zu beleuchten. Das Recht der freien Meinungsäußerung ist ein in der Verfassung normiertes Grundrecht, und es gilt daher der Grundsatz: „Die Freiheit wird vermutet und ist nicht erst durch ein Ermächtigungsgesetz zu begründen, die Beschränkung als die Ausnahme wird nicht vermutet, bedarf besonderer Norm und ist immer begrenzt"[1]). Trotzdem dieser Rechtssatz für die einstige und nicht für die jetzige Staatsordnung unverändert in Geltung war und ist, so kommt ihm doch heute in der Praxis eine viel größere Bedeutung zu als früher. Das Gebiet dieser Ausnahmen und Grenzfälle der freien Meinungsäußerung soll daher im folgenden behandelt werden.

Nach der Revolution vom 9. November 1918 stand, wie wir bereits gesagt haben, das deutsche Reich nicht auf dem Boden einer ordnungsmäßigen Verfassung, sondern es bestand ein verfassungsloser Zustand bis zum 11. August 1919, dem Erlaß der jetzt geltenden Reichsverfassung. In dieser Zeit, die wir die Uebergangszeit genannt haben, herrschte ein revolutionäres Gebilde, die Rätediktatur. An der Spitze des deutschen Reiches stand der Rat der Volksbeauftragten, der erstmalig am 12. No-

[1]) Piloty, Arch. f. ö. R. Bd. 33, S. 10.

vember 1918 in Erscheinung trat mit seinem „Aufruf an das deutsche Volk". Dieser mit „Gesetzeskraft" erlassene Aufruf mußte sich, als erste Tat der neuen revolutionären Regierung, natürlich in schroffen Gegensatz zu dem bisherigen monarchischen Staate setzen. Er enthält daher u. a. folgendes:

Ziff. 2: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter".

Ziff. 3: „Eine Zensur findet nicht statt. Die Theaterzensur wird aufgehoben".

Ziff. 4: „Meinungsäußerung in Wort und Schrift ist frei".

Daß dieser „mit Gesetzeskraft" erlassene Aufruf rechtsgültig ist, wird von der herrschenden Meinung[1]) anerkannt, denn diese Verordnung ist von der gesetzgebenden Staatsgewalt erlassen worden, einer Staatsgewalt, die deshalb gesetzgebende Kraft hatte, da sie im tatsächlichen Besitz der Macht war.

Auf den ersten Blick scheint diese Verordnung jegliche unter der monarchischen Staatsform bestandenen Schranken der freien Meinungsäußerung aufgehoben zu haben. Doch eine derartige schrankenlose Aufhebung der staatsnotwendigsten Grundsätze kann auch die damalige extrem-revolutionäre Regierung bei aller Abwendung von dem monarchischen Staatsgedanken nicht gehabt haben, denn sie hätte sich damit selbst am meisten geschadet. Gegenrevolutionäre Bewegungen und staatsgefährdende Umtriebe wären hierdurch zugelassen worden. Dies war jedoch keineswegs die Absicht der damaligen Machthaber, die auch in der Bekanntmachung des Vollzugsrates vom 16. November 1918[2]) zum Ausdruck kam, welche besagte, daß alle Beamten, welche die Amtstätigkeit nach dem alten System fortsetzten oder gegenrevolutionäre Bestrebungen betätigten oder unterstützten, sofort abzusetzen seien. So war also die politische Freiheit der Beamten durchaus nicht so uneingeschränkt, wie es zuerst schien. Beseitigt waren nur die disziplinarischen Schranken für Beamte und die polizeilichen auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes. Aber auch diese Beseitigung dauerte nur bis zum 11. August 1919, dem Erlaß der neuen Reichsverfassung. Diese sicherte die freie Meinungsäußerung nur „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze" zu, womit, wie wir weiter

[1]) S. Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht 1924, S. 217 ff., sowie R. G. Str. 56/183.

[2]) Reichsanzeiger Nr. 273.

unten sehen werden, die disziplinarischen Schranken wiederhergestellt werden.

Das Recht der freien Meinungsäußerung ist in der Verfassung besonders in zwei Artikeln verankert, wovon der eine, Art. 118 Abs. 1 R. V., alle Staatsbürger einschließlich der Beamten betrifft, während sich der andere, Art. 130 Abs. 2 R. V., speziell auf die Beamten bezieht.

Art. 118 Abs. 1 R.V. lautet:

„Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder auf sonstige Weise frei zu äußern. An diesem Recht darf ihn kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht".

Art. 130 Abs. 2 R.V. lautet:

„Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung . . . . gewährleistet".

Es entsteht nun die Frage, ob infolge dieser beiden Artikel Einschränkungen der freien Meinungsäußerung durch das Beamtenverhältnis und die Beamtengesetze, insbesondere die Disziplinargesetze, zulässig sind, oder ob diese beamtenrechtlichen Bestimmungen als verfassungswidrig aufzuheben sind.

Hält man sich streng an den Wortlaut des Satz 1 Art. 118 Abs. 1 R.V., ohne auf den Sinn einzugehen, muß man zu einer Bejahung im letzteren Sinne kommen. Denn danach hat jeder Deutsche innerhalb der „allgemeinen" Gesetze das Recht, seine Meinung frei zu äußern, nicht also innerhalb der „besonderen", wozu zweifellos die Beamtengesetze zu rechnen sind. Nur die „allgemeinen" Gesetze könnten das Recht der freien Meinungsäußerung einschränken. Was das Wort „allgemeinen" vor Gesetze besagen will, ist zweifelhaft und in der Literatur heftig umstritten.

Geht man auf die Entstehungsgeschichte des Art. 118 R. V. zurück, so macht man die Entdeckung, daß das Wort „allgemein" vor Gesetze ganz unmotiviert durch den Redaktionsausschuß nach Abschluß der Beratungen des Verfassungsausschusses eingesetzt wurde. Da jedoch der Redaktionsausschuß keine materiellen Aenderungen mehr treffen durfte, so ist das Wort „allgemein" vor Gesetze bedeutungslos. Demnach sind Einschränkungen, die auf Grund „besonderer" Rechtsvorschriften bestehen, nicht unzulässig, d. h. Beschränkungen gewisser Personenkate-

gorien, wie z. B. der Beamten, sind trotz dieses Satzes zulässig. Dies ist auch die überwiegende Meinung in der Literatur[1]).

Nun erscheint aber ein völlig neuer, im alten Recht garnicht vorkommender Satz in der Reichsverfassung im Art. 118 Abs. 1 Satz 2, welcher besagt: „An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht".

Doch schon aus rein praktischen Gesichtspunkten bedarf dieser Satz einer einschränkenden Auslegung, da man sonst zu unhaltbaren Ergebnissen kommt. Würde durch die wörtliche Auslegung dieses Satzes innerhalb keines Angestelltenverhältnisses, also auch nicht des Beamtenverhältnisses, die freie Meinungsäußerung eingeschränkt werden dürfen, so würde auch z. B. der Bruch der Amtsverschwiegenheit eines Beamten gestattet sein. Befriedigen kann eine Auslegung nur, wenn man diesen Satz, wie auch die vorwiegende Ansicht der Literatur annimmt, in Verbindung mit Satz 1 bringt, d. h. daß sich „dieses Recht" nicht nur auf die durch die „allgemeinen", sondern auch durch die „besonderen" Gesetze auferlegten Beschränkungen bezieht. Außerhalb dieser Schranken darf kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis weitere Schranken auferlegen. Dies war auch die Ansicht des Verfassungsausschusses, der der Vorsitzende Haußmann mit den Worten Ausdruck verleiht:[2])

„Wir sind alle der Meinung gewesen, daß eine Verdeutlichung im Gesetz nicht notwendig ist, um diesen Irrtum auszuschließen. Das Arbeits- und Angestelltenverhältnis ist nur erwähnt, um zu sagen, daß es kein Grund zur Einschränkung der freien Meinungsäußerung des Betreffenden in öffentlichen Angelegenheiten sein soll. Es gibt ihm also nicht das Recht, sich innerhalb des Arbeitsverhältnisses anders zu verhalten, als dieses Arbeitsverhältnis vorschreibt".

Auf das Beamtenverhältnis angewendet heißt das, daß das Beamtenverhältnis die freie Meinungsäußerung nicht hindern darf, doch nur solange sich diese Aeußerungen innerhalb der Schranken halten, die durch das Beamtenverhältnis bestehen.

So sehen wir, daß trotz Art. 118 Abs. 1 R. V. etwaige Beeinträchtigungen des Rechts der freien Meinungsäußerung durch das Beamtenverhältnis nicht unzulässig sind.

[1]) S. Giese Anm. 2 zu Art. 118 R. V.; Anschütz Anm. 1 zu Art. 118 R. V.; D. J. Z. 1925, S. 114, 1130, 1591. Näher auf diese Streitfragen im Text einzugehen, würde zu weit führen.

[2]) In Sten. Berichte Bd. 328/2126.

Es ist weiter zu untersuchen, ob durch Art. 130 Abs. 2 R.V. einschränkende Bestimmungen des Beamtenrechts zugelassen sind.

Zunächst muß festgestellt werden, daß die Redaktion des Art. 130 Abs. 2 wiederum sehr unglücklich ist. Der Wortlaut: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung . . . . gewährleistet", kann und hat bereits zu großen Irrtümern geführt. Die Freiheit der „Gesinnung" kann von der Verfassung weder gewährleistet noch genommen werden, denn die „Gesinnung" eines Menschen ist ein rein innerlicher Zustand und kann von der Rechtsordnung garnicht erfaßt werden.

Literatur [1]) und Praxis [2]) vertreten daher auch einmutig die Ansicht, daß hier nicht die „Gesinnung" an und für sich, sondern deren Kundgabe gemeint ist, daß also Gesinnung „Gesinnungsäußerung" bedeuten soll.

Hätte der Gesetzgeber an der Stelle des höchst unklaren „politisch" das Wort „parteipolitisch" gesetzt, hätte er ebenfalls viel zum besseren Verständnis des Artikels beigetragen. Durch die Reichsverfassung sollten nur die parteipolitischen Gesinnungsäußerungen erfaßt werden. Andere Aeußerungen können nach unserer oben in Bezug auf das Wort „Politik" gemachten Zweiteilung in „Staatskunst" und „Parteipolitik" garnicht gemeint sein.

Besagt nun der Art. 130 Abs. 2 R. V., daß die Gesinnungsäußerung der Beamten, im Gegensatz zum alten Recht, völlig uneingeschränkt sein soll, also auch nicht durch das Beamtenrecht eingeengt werden kann?

Während ein Teil der Literatur diese Frage bejaht, steht der überwiegende Teil der Autoren und die Praxis auf dem Standpunkt, daß durch die Vorschrift des Art. 130 R. V. die durch das Beamtenverhältnis gezogenen Beschränkungen nicht berührt werden. Man muß zu dieser Ansicht kommen, wenn man Art. 130 Abs. 2 R. V. mit dem Art. 118 Abs. 1 R. V. vergleicht. Während der Art. 118 Abs. 1, der sich auf alle Staatsbürger bezieht, die freie Meinungsäußerung „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze" gewährt, so spricht die Verfassung im Art. 130 Abs. 2 von der „Freiheit der Gesinnungsäußerung" eines Beamten ohne jede Einschränkung. Es ist aber unmöglich, daß der Gesetzgeber dem Beamten mehr Rechte geben wollte als jedem anderen Staatsbürger. Außerdem sind durch Abs 2 des Art. 118 die Beamten

[1]) Anschütz, Anm. 2 zu Art. 130 R.V.; Giese, Anm. 2 zu Art. 130 R. V.; Wolfstieg S. 8 in der „Polizei" 1921; Beamtenreichsrecht S. 75 ff. u. a.

[2]) O. V. G. 77/495, 78/455; R. D. H. bei Schulze-Simons S. 203.

mitumfaßt, sodaß der Beamte in Bezug auf die „freie Meinungsäußerung“ eingeschränkt wäre, bezüglich der „Gesinnungsäußerung“ jedoch nicht. Dies wäre ein Widerspruch, denn die „freie Meinungsäußerung“ fällt ebenfalls unter den Oberbegriff „Gesinnungsäußerung“. Leider hat sich die Literatur bisher wenig zu dem Zusammenhang dieser beiden Artikel der Reichsverfassung geäußert, obgleich zweifellos Art. 118, der durch Abs. 2 ebenfalls für Beamte Geltung hat, mit Art. 130 in Verbindung gebracht werden muß. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, daß der Gesetzgeber die Beamten in der Ausübung ihrer Gesinnungsfreiheit nur in den Schranken der sich aus dem Beamtenverhältnis ergebenden besonderen Pflichten teilnehmen lassen wollte. Würde man die uneingeschränkte Beteiligung der Beamten am parteipolitischen Leben zulassen, so käme man zu einer völligen Aufhebung der Beamtenpflichten. Eine solche Aufhebung ist, wie wir oben gesehen haben, unmöglich und kann daher vom Gesetzgeber und damit vom Staate nicht beabsichtigt sein.

So kommt man zu dem Ergebnis, daß Art. 130 Abs. 2 R. V. ebensowenig wie Art. 118 R. V. die durch das Beamtenverhältnis getroffenen besonderen Beschränkungen ausschließt, und daß eine positive Aenderung des früheren Rechts durch Art. 130 Abs. 2 R. V. nicht eingetreten ist.

Aus dem zuvor Gesagten sind nun im einzelnen die Folgerungen für die Meinungsfreiheit der Beamten zu ziehen. Für die Betrachtung der Meinungsfreiheit ist wie für die Pflichten der Beamten eine Scheidung nötig, das Verhalten der Beamten innerhalb und außerhalb des Amtes. Bei dem innerdienstlichen Verhalten eines Beamten, das zunächst betrachtet werden soll, ist wiederum zu unterscheiden zwischen dienstlichen Aeußerungen und denjenigen, die nur gelegentlich des Dienstes gemacht werden.

Die den Beamten nach Art. 118, 130 Abs. 2 R. V. grundsätzlich gewährleistete Meinungs- und Gesinnungsfreiheit ist zunächst ganz allgemein begrenzt durch die im § 10 R. B. G. enthaltene Norm: „Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen und durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen.“ Der Beamte hat demnach alles zu vermeiden, was der Achtung, die der Beamtenberuf erfordert, zuwiderläuft, und zwar in und außer dem Amte. Weiterhin hat der Beamte den Grundsatz zu beachten, daß er „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“ sein soll. Nur wenn der Beamte

sich in seiner parteipolitischen Tätigkeit zurückhält, kann er die nötige Achtung genießen. Die übrigen Staatsbürger müssen immer die Ueberzeugung haben, daß der Beamte die Interessen der Allgemeinheit allem anderen vorgehen läßt.

Das innerdienstliche Verhalten eines Beamten klar zu umzeichnen, dürfte nicht allzuschwer sein, da er hier reine Dienstpflichten zu erfüllen hat, so vor allem die drei sich aus seiner Beamtenstellung ergebenden Hauptpflichten: die gesteigerte Gehorsamspflicht, die Treupflicht und die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten. Wie bereits oben gesagt, ist dieser Pflichtenkreis vor wie nach der Revolution derselbe geblieben, natürlich mit dem Unterschiede, daß da, wo Mehrdeutigkeiten entstehen, heute eine freiheitlichere Beurteilung stattfinden muß als in der früheren Monarchie. Der Beamte, der sich im Dienste befindet, darf nie seiner eigenen politischen Ueberzeugung Ausdruck geben, denn es handelt sich nicht um eigene Meinungsäußerungen, die evtl durch Art. 118 R. V. geschützt sind, sondern um die Kundgabe des Willens der Allgemeinheit. Die Aeußerungen, die außerhalb des Dienstes durch Art. 118, 130 R. V. gedeckt sind, können innerhalb seiner Diensttätigkeit unzulässig sein. Auch die Vorschrift des Art. 118 R. V., wonach kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis den Beamten in seinem Recht der freien Meinungsäußerung beschränken darf, ändert nichts an dem Gesagten, denn diese Vorschrift bezweckt nur den Schutz des Beamten als Privatmann. Auf das rein dienstliche Verhalten und die Dienstpflichten hat diese Vorschrift keinen Einfluß. Der Beamte hat überhaupt im Dienste keine Parteipolitik zu betreiben, dies widerspricht einer gewissenhaften Erfüllung seiner Pflichten, die alle nur das Wohl der Allgemeinheit im Auge haben und nicht einer Partei. In diesem Sinne erging auch der Erlaß des pr. Staatsministeriums vom 21. Oktober 1918, worin es heißt:

„Es ist unzulässig, daß ein Staatsbeamter unter unmittelbarer oder mittelbarer Ausnutzung der Befugnisse oder der Dienstgewalt, die ihm sein Amt verleiht, auf dritte Personen, insbesondere nachgeordnete Beamte einwirkt, um sie zu bestimmen, daß sie sich einer bestimmten politischen Partei oder Vereinigung anschließen oder ihr fernbleiben oder gegen sie eintreten. Ein Staatsbeamter hat sich jeder Betätigung zugunsten oder zuungunsten einzelner politischer Parteien zu enthalten, die durch Vornahme innerhalb der Amtsräume oder durch Zusammenhang mit der Erledigung von Dienstgeschäften oder in anderer Weise den Anschein amtlichen Auftretens zu erwecken geeignet ist".

Einige Beispiele aus der Rechtssprechung der Disziplinargerichte sollen die eben erörterten Grundsätze belegen.

Ein Richter vergleicht in den Gründen eines zivilrechtlichen Urteils die geringe Besoldung der Richter mit der Höhe des vom Kläger erhobenen Anspruchs und bemerkt dazu, so lange die Staatsbürger einen derartigen Zustand duldeten, könnten sie sich auch nicht wundern, wenn ihre eigenen Ansprüche vom Richter entsprechend bewertet würden. Der große Disziplinarsenat beim Kammergericht verurteilte unter ausdrücklicher Versagung des Schutzes aus Art. 118 R. V., da durch die unzulässige Erörterung persönlicher Angelegenheiten das Vertrauen in die Unparteilichkeit der Rechtspflege gefährdet worden sei[1]).

Das Vorliegen eines Dienstvergehens ist weiterhin in folgenden Fällen bejaht worden: „Der Vorsitzende eines Mietschöffengerichts läßt es zu, daß in der Begründung eines von ihm zu unterschreibenden Urteils dem Landrat der Vorwurf parteiischer Amtsausübung gemacht wird, ohne ausreichende Grundlagen hierfür zu haben, und ohne daß die betreffende Behörde Gelegenheit gehabt hätte, sich zu äußern“[2]).

Ein Gutsvorsteher setzt in einer von ihm zu erlassenden amtlichen Bekanntmachung in das Kennwort „Volksentscheid Enteignung des Fürstenvermögens“ das Wort „Raub“ des Fürstenvermögens ein[3]).

In allen diesen Fällen haben Beamte durch dienstliche Aeußerungen ihre eigene private Meinung kundgegeben, ein Verhalten, das mit den Dienstpflichten unvereinbar ist und nicht den Schutz des Art. 118 R. V. für sich in Anspruch nehmen darf.

Die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten fordert außerdem von dem Beamten, daß er sich im Dienst seinen Vorgesetzten gegenüber eines ehrerbietigen und dem Publikum gegenüber eines sachlichen Verhaltens befleißigt. Er hat in seinen dienstlichen Aeußerungen den erforderlichen Anstand zu wahren. Art. 118 R. V. kommt ihm bei Zuwiderhandlungen nicht zu Hilfe, denn was für den Inhalt dienstlicher Aeußerungen gilt, gilt auch für ihre Form, für die Art und Weise, wie sie getan werden.

Wenn sich der Beamte, in Bezug auf sein dienstliches Verhalten, auch nicht auf Art. 118 R. V. berufen kann, so dürfen die Beamten doch andererseits auf Grund des Art. 118 R. V.

[1]) Entsch. des gr. Disziplinarsenats b. K. G. S. 133 ff., zit. b. Kley S. 25.
[2]) Entsch. des gr. Disziplinarsenats b. K. G. S. 132 ff., zit. b. Kley S. 25.
[3]) O. V. G. vom 10. 6. 1927, zit. b. Kley S. 26.

nicht gezwungen werden, im Dienste Aeußerungen zu tun, die eine verfassungsmäßige Gesinnung enthalten. Der Beamte braucht sich im Dienste nicht aktiv für die Regierungspolitik einzusetzen, von ihm darf lediglich ein passives Verhalten gegenüber der Politik der augenblicklich herrschenden Partei verlangt werden. Ausgenommen sind allerdings von diesem Grundsatz die politischen Beamten, über die jedoch in einem besonderen Abschnitt gesprochen werden soll.

Ganz neue Bahnen hat hier ein Gesetz geschaffen, das ebenfalls von dem Grundsatz beherrscht ist, daß politische Tätigkeit im Amt oder bei Ausübung des Amtes mit den Pflichten eines Beamten unvereinbar ist. Es ist dies das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922, welches als §§ 10a und 10b in das Reichsbeamtengesetz eingefügt wurde. Dieses Gesetz ist mit verfassungsändernder Mehrheit angenommen worden, also auch dann rechtswirksam, wenn es gegen die geltenden Verfassungsartikel verstoßen würde.

§ 10a Abs. 1 R. B. G. sagt:

„Der Reichsbeamte ist verpflichtet, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten."

Das heißt aber nicht, daß der Beamte in seinen dienstlichen Aeußerungen eine verfassungsmäßige Gesinnung zum Ausdruck bringen muß, denn sonst würde die Bestimmung gegen Art. 118 R. V. verstoßen. Gemeint ist lediglich, daß der Beamte innerhalb seiner Zuständigkeit darüber wacht, daß der republikanischen Staatsform die gebührende Achtung bezeugt wird. Ein solches Verhalten wird man schon auf Grund der Treupflicht verlangen können, sodaß diese Vorschrift eigentlich nichts Neues gegenüber den oben entwickelten Grundsätzen bringt.

In Abs. 2 Ziff. 1 des § 10a R. B. G. werden Bestrebungen zur Aenderung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform „unter Mißbrauch des Amtes oder der kraft amtlicher Stellung zugänglichen Einrichtungen" verboten. Das ist nichts anderes als der oben aufgestellte Grundsatz, daß eine parteipolitische Tätigkeit im Dienste verboten ist. Jede derartige Betätigung widerspricht schon den allgemeinen Beamtenpflichten.

Ferner verbietet das neue Gesetz in Abs. 2 Ziff. 2:

„bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Stellung über die verfassungsmäßige republikanische Staatsform, die Reichsflagge oder über die verfassungsmäßigen Regierungen des Reichs oder eines Landes zur Bekundung der

Mißachtung Aeußerungen zu tun, die geeignet sind, sie in der öffentlichen Meinung herabzusetzen".

Hierin liegt allerdings eine verfassungsändernde Einschränkung der im Art. 130 Abs. 2 R. V. gewährleisteten „Gesinnungsfreiheit". Denn durch die bewußt weite Fassung werden auch rein sachliche Kritiken in gemäßigter Form an den Einrichtungen der Regierung, der Republik und ihren Vertretern erfaßt. Eine derartige Kritik war bisher selbst den Beamten im Dienste in gewisser Beziehung erlaubt, denn mit dem Begriff der Aeußerungsfreiheit im Sinne der Verfassung war ein Untersagen jeglicher Kritik unvereinbar.

Anders liegt es mit den Bestimmungen des Abs. 2 Ziffer 3 und 4. Auch diese bringen keine neuen Beamtenpflichten, sondern untersagen nur noch einmal ausdrücklich jede taktlose, aufreizende und gehässige Form der politischen Betätigung, ein Grundsatz, der schon auf den allgemeinen Beamtenpflichten basiert.

So bestätigt also die Republikschutzgesetzgebung die allgemein vertretene Ansicht, daß dem Beamten innerhalb seiner Amtstätigkeit jede politische Betätigung verboten ist.

Von den eben erörterten dienstlichen Aeußerungen sind diejenigen zu unterscheiden, die der Beamte gelegentlich des Dienstes tut. Es sind dies Meinungsäußerungen, die der Beamte zwar ebenfalls im Dienste macht, aber nicht als dienstliche, sondern als private Aeußerungen. Auch hier sind die Grenzen zwischen Beamtenpflichten und Rechten unschwer zu ziehen. Im Zusammenhang mit dem zuvor Gesagten muß man auch bei privaten Meinungsäußerungen gelegentlich des Dienstes dem Beamten den Schutz des Art. 118 R. V. versagen. Im allgemeinen hat der Beamte während seiner Dienstzeit überhaupt keine Aeußerungen privaten Inhalts zu tun, denn auch solche Aeußerungen führen leicht dazu, das Ansehen des Beamten herabzusetzen. Doch nicht jede private Aeußerung, die während des Dienstes gemacht wird, ist ein Verstoß gegen die Beamtenpflichten. Es kommt immer darauf an, in welcher Form sie gehalten ist und wem gegenüber sie getan wird. Die Wirkung und die Folgen einer solchen politischen Aeußerung werden bei der Beurteilung in jedem einzelnen Falle berücksichtigt werden müssen.

In folgenden Fällen hat das Oberverwaltungsgericht und der große Disziplinarsenat beim Preußischen Kammergericht das Vorliegen eines Dienstvergehens bejaht bei Aeußerungen, die gelegentlich des Dienstes gemacht wurden.

Ein Amtsvorsteher läßt unter eine amtliche Bekanntmachung wegen des Volksbegehrens betreffend Enteignung der Fürstenhäuser eine weitere Bekanntmachung heften, in der es heißt: „In die Liste tragen sich nur die Wähler ein, die für restlose Beraubung der Fürstenhäuser sind. Jeder anständige Deutsche trägt sich nicht ein“ [1]).

Ein Beamter äußerst während der Dienststunden im Gespräch mit Kollegen agitatorische Vorwürfe gegen die Regierung. Das O. V. G. bezeichnet es als unzulässig, Kollegen gegen die Regierung zur Dienstzeit und in Diensträumen politisch zu beeinflussen [2]).

Ein Richter in Aufwertungssachen fügt amtlichen Schreiben Aufforderungen bei, einem Interessenverband für Aufwertung beizutreten. In einem beigelegten Formular werden Wahlstimmen für einen Volksentscheid geworben; es wird darin schärfste Kritik am Aufwertungsgesetz geübt [3]).

Auch hierin liegt nach Ansicht des Disziplinargerichts ein rechtswidriges Verhalten des Beamten, da er private und dienstliche Angelegenheiten nicht auseinander hält und sich außerdem als Richter gegen ein von ihm anzuwendendes Gesetz auflehnt.

Das wichtigste Feld der Betätigung eines Beamten am politischen Leben liegt jedoch außerhalb des Dienstes. Hier hat er grundsätzlich dieselben Rechte wie die übrigen Staatsbürger, und es gilt im vollen Umfange der Grundsatz: „Die Freiheit wird vermutet und ist nicht erst durch ein Ermächtigungsgesetz zu begründen, die Beschränkung als die Ausnahme wird nicht vermutet, bedarf besonderer Norm und ist immer begrenzt.“ Außerhalb des Dienstes ist der Beamte Privatmann und für ihn spricht wie für jeden anderen Staatsbürger eine Vermutung für die Freiheit seiner Meinungsäußerung. Art. 118 R. V. greift hier ein, womit aber nicht gesagt ist, daß der politischen Tätigkeit eines Beamten auf außerdienstlichem Gebiete keine Grenzen gezogen sind. Wenn auch die Beamtenpflichten sich zum größten Teil auf das innerdienstliche Verhalten erstrecken, so geht doch auch zum Teil ihre Wirkung über die reine Diensttätigkeit hinaus. Obwohl der Ansicht des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes (Bd. 77 S. 518/519) nicht gefolgt werden kann, daß sich der Beamte stets „innerhalb seines Dienstverhältnisses“ befindet, denn das würde eine haltlose Einteilung in zwei Staatsbürger-

[1]) O. V. G. vom 10. 6. 1927, zit. b. Kley S. 31.
[2]) O. V. G. vom 5. 2. 1926, zit. b. Kley S. 31.
[3]) Entsch. d. gr. Disziplinarsenats a. K. G. S. 168, zit. b. Kley S. 32.

gattungen zur Folge haben, so setzt sich doch „sein Beamtentum in seinem Staatsbürgertum fort, nur in freierer Form", wie Piloty[1]) sagt. Das Recht der freien Meinungsäußerung ist hinsichtlich seines Inhalts und seiner Form durch zwei generelle Beamtenpflichten auch außerhalb des Dienstes eingeschränkt. Die Treupflicht und die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten erstrecken sich über das innere Dienstverhältnis hinaus und schränken auch auf außerdienstlichem Gebiet das Grundrecht der freien Meinungsäußerung erheblich ein, wenn auch nicht in dem Maße wie auf dienstlichem Gebiete. Wann dies der Fall ist, wird nunmehr zu prüfen sein. Im Rahmen vorliegender Arbeit sollen nur die Meinungsäußerungen behandelt werden, die auf parteipolitischem Gebiete liegen. Aeußerungen, die sich auf Gegenstände des Dienstes beziehen und die kraft positiver Vorschrift der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit unterliegen, sollen außer Betracht bleiben. Trotzdem die zuletzt genannten Aeußerungen häufig in das Gebiet der Politik hinüberspielen, müssen sie mit Rücksicht auf die Kernfragen der Arbeit unbeachtet bleiben.

Wir haben oben die Rechtsnatur der Treupflicht bejaht und auch dargelegt, daß sich die Wirkungen der Treupflicht auch auf das außerdienstliche Verhalten der Beamten erstrecken. Die Treupflicht, deren innerdienstliche Wirkungen wir bereits dargelegt haben, in demselbem Maße auf das Verhalten des Beamten außerhalb seines Dienstes anzuwenden, würde einen Verstoß gegen Art. 118 R. V. bedeuten. Aber auch außerhalb seiner Diensttätigkeit kann auf Grund dieser Pflicht von einem Beamten verlangt werden, daß er den Erfolg seiner im Dienste geleisteten Arbeit nicht durch seine außerdienstliche politische Tätigkeit zunichte macht. Er darf als Privatmann nicht das einreißen, was er als Beamter aufzubauen sich verpflichtet hat. Dies würde jedem moralischen Empfinden widersprechen, denn auch der Staat muß wie jeder andere Arbeitgeber gegen die Verletzung der Vertragstreue, d. h. eine Treue, die über das unmittelbare Dienstverhältnis hinausgeht, geschützt werden.

Die andere Beamtenpflicht, die über das innere Dienstverhältnis hinaus sich auf das außerdienstliche Verhalten der Beamten erstreckt, geradezu auf das außerdienstliche Verhältnis zugeschnitten ist, ist die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten. Diese Pflicht, deren rechtlichen Charakter wir oben erwähnt haben, normiert das Gesetz in § 10 R. B. G. durch die

[1]) Piloty im Arch. f. ö. R. Bd. 33, S. 1 ff.

Worte: „Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung . . . . durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen.“ Während die Treupflicht dem Recht der freien Meinungsäußerung seinem Inhalt nach Grenzen zieht, bindet die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten den Beamten der Form nach. Selbstverständlich wird bei Verletzung der Treupflicht und der anderen Beamtenpflichten ebenfalls immer eine Verletzung der Achtungspflicht vorliegen, denn wenn ein Beamter seine Pflichten verletzt, wird er der für seinen Beruf erforderlichen Achtung verloren gehen. Die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten verlangt von dem Beamten auf außerdienstlichem Gebiete, daß er an sich erlaubte Meinungsäußerungen nur in sachlicher und gemäßigter Form tun darf. Der Beamte darf nicht etwa seine politische Meinung, nur weil sie nicht gegen die Treupflicht verstößt, in jeder beliebigen Form äußern. Die Pflicht zum vertrauenswürdigen Verhalten verbietet dem Beamten, in aufhetzender, unsachlicher und würdeloser Weise seine Meinung kundzutun, denn sonst würde er sich der Achtung, die sein Beruf erfordert, unwürdig zeigen und gegen seine Beamtenpflicht verstoßen. Hinsichtlich der Form der politischen Meinungsäußerung ergibt sich daher, daß die Aeußerungen unbedingt sachlich bleiben müssen. Beleidigungen und taktloses scharfes Auftreten haben zu unterbleiben, insbesondere bewußtes Aufhetzen einzelner Bevölkerungsklassen gegeneinander.

„Freilich wird es oft schwer sein, die Grenze zwischen sachlicher und aufhetzender Kritik zu finden, und es wird oftmals allein das Taktgefühl und das ungeschriebene Gesetz des politischen Anstandes die alleinige Richtschnur sein können“, sagt richtig Wolfstieg [1]). Außerdem wird man dem Zeitcharakter und der Auffassung entsprechend an das achtungs- und vertrauenswürdige Verhalten einen ganz verschiedenen Maßstab anlegen. In einer Monarchie wird man bestimmt andere Auffassung von dieser Pflicht haben als in einer republikanischen Demokratie, da unter der letztgenannten Staatsform theoretisch eine viel freiere Beurteilung platzgreifen muß. Deutmann sagt daher mit Recht betreffend des Auffassungsunterschiedes hinsichtlich der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten: „Der hierin liegende Begriff der Unschicklichkeit wird in der Demokratie evtl. nicht so streng gefaßt werden können wie im früheren Staat, da ja als objektiver Maßstab die allgemeine Meinung zu gelten

[1]) Wolfstieg S. 78.

hat, die sich aber mit dem neuen Staat unter Umständen gewandelt hat" [1]). Daß man feststehende Richtlinien für das vertrauenswürdige Verhalten nicht aufstellen kann, sondern es dem Taktgefühl jedes einzelnen überlassen muß, zu beurteilen, wie weit er in seinen Aeußerungen gehen darf, ist einleuchtend. In diesem Sinne heißt es in einem Erlaß des pr. Staatsministeriums vom 21. 10. 1918 über die politische Betätigung des Staatsbeamten [2]):

„Die politische Betätigung des Staatsbeamten nach außen hin, insbesondere ihr Eintreten für oder gegen einzelne Parteien durch Wort und Schrift, ist grundsätzlich frei in den Grenzen, die ihnen durch gesetzliche Bestimmungen und durch das Wesen ihrer amtlichen Stellung gezogen sind. Danach haben Staatsbeamte sich bei ihrer politischen Betätigung nach außen hin, ohne daß ihnen die Geltendmachung objektiv abweichender Meinung beschränkt wird, eine durch die Natur ihres Amtes gebotene Zurückhaltung aufzuerlegen. Insbesondere darf die Art ihres Eintretens für eine bestimmte politische Richtung oder Anschauung unter keinen Umständen dahin führen, daß Zweifel an der vollen Unparteilichkeit ihrer Amtsführung entstehen können.

Jeder Beamte muß diese Grenzen, die je nach der Art seines Amtes verschieden sein können, unbedingt innehalten und ist für diese Innehaltung disziplinarisch verantwortlich . . . Die Pflicht jedes Staatsbeamten, sich in der öffentlichen Betätigung seiner parteipolitischen Stellung Zurückhaltung aufzuerlegen, ist naturgemäß umso weitergehend, in je höherem Maße er mit der Anordnung, Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen politischer Natur befaßt ist."

Die genannten Bestimmungen, aus denen sich die Pflicht der Einhaltung einer sachlich taktvollen Form bei politischer Betätigung ergibt, sind derart weit und allgemein gefaßt, daß ihre Anwendbarkeit in vielen Fällen streitig sein wird. Klärend ist die Entscheidung des O. V. G. vom 26. 11. 1921 [3]). In dem fraglichen Falle hatte ein Beamter in einem aus politischen Motiven an die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte gerichteten Schreiben behauptet, seine vorgesetzte Behörde (der Magistrat) habe die gesetzlich vorgeschriebene Versicherung einer Reihe von Personen aus Lässigkeit unterlassen und werde sich voraussichtlich auch einer Anregung der Versicherungsanstalt

[1]) Deutmann S. 68.
[2]) Pr. Verw. Bl. Bd. 40, 82, 83.
[3]) Pr. Verw. Bl. Bd. 43, S. 482 zit. bei Calvelli.

gegenüber „passiv“ verhalten Das O. V. G. bezeichnet diesen Vorwurf der Untätigkeit und Lässigkeit als einen schweren, der an Schärfe gewinne, „wenn ein solches Verhalten als ein trotz unmittelbarer Aufforderung vorauszusehendes bezeichnet wird“, und sieht darin eine Verletzung der dem Beamten obliegenden Pflicht der Ehrerbietung gegenüber seiner vorgesetzten Behörde. Vor allem betrachtet das Gericht es als erschwerend, „daß sich der vom Kläger verfolgte politische Zweck, die Zahl der versicherten Angestellten auf die für die Bildung eines Angestelltenausschusses erforderliche Höhe zu bringen, auch ohne den Hinweis auf die voraussichtliche Passivität des Magistrats erreichen ließ, da für die Stellungnahme der Reichsversicherungsanstalten nur tatsächliche Unterlagen maßgebend sein konnten.“

In Anwendung der hier entwickelten Grundsätze läßt sich demnach für das Recht der freien Meinungsäußerung auf außerdienstlichem Gebiete sagen: Die parteipolitische Betätigung eines Beamten ist erlaubt, soweit sie in einer zulässigen Form geschieht und zur Erreichung des politischen Zieles notwendig ist, jedoch nur solange, als dieses Ziel selbst nicht gegen eine Beamtenpflicht verstößt.

II. Der Anschluß an politische Parteien.

Wir kommen nun von der bisher behandelten Frage der zulässigen Form der politischen Tätigkeit zu der schwierigeren und wichtigeren, des zulässigen Inhalts.

Ihr Inhalt wird praktisch bestimmt durch ihr parteipolitisches Ziel. Wie stellt sich die Rechtsordnung zum Eintreten der Beamten für die Ziele der einzelnen Parteien?

Einfach ist diese Frage natürlich hinsichtlich der Parteien zu beantworten, die rechtlich auf dem Boden der geltenden Verfassung stehen. Es ist selbstverständlich, und dieser Standpunkt wird auch weder von der Literatur noch von der Rechtsprechung bestritten, daß eine Betätigung für diese Parteien im Rahmen der „allgemeinen Gesetze“ dem Beamten durch Art. 130, Abs. II R. V. gestattet ist. Das gleiche Recht wird man den Beamten auch hinsichtlich der Parteien zubilligen müssen, die zwar die Grundlagen der heutigen Staatsordnung negieren, jedoch „im Rahmen der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten“ (d. h. auf dem rechtmäßigen Wege der Verfassungsänderung) andere staatliche Zustände erstreben[1]). Diese Parteien stehen

[1]) Erklärung der Deutschnationalen Volkspartei vom 4. 9. 1919, b. Wolfstieg, S. 56, 78.

durchaus auf dem Boden der Verfassung, da sie diese nicht mit ungesetzlichen, sondern nur durch die in ihr selbst vorgesehenen Mittel ändern wollen. Ein solches Recht auf Betätigung zum Zwecke einer rechtmäßigen Verfassungsänderung ist aber dem Beamten durch Art. 130, Abs. II R. V. mit gewährleistet. In diesem Sinne richtet sich der Wortlaut der heutigen Reichsverfassung auch nicht gegen den monarchischen Staat, während bis zur Staatsumwälzung allgemein der Grundsatz galt, daß die Beamten „unter keinen Umständen die Bestrebungen von Parteien, welche die Grundlagen der bestehenden Staats- und Rechtsordnung bekämpfen, das Staatsoberhaupt beseitigen wollen und auch sonst in jeder Hinsicht als staatsfeindlich zu bezeichnen sind, fördern oder unterstützen dürfen“[1]). Es war gleichgültig, ob die betreffende Partei die erwähnten Ziele auf gesetzlichem oder ungesetzlichem Wege verfolgte. In schroffem Gegensatz zu dem monarchischen Prinzip stand die sozialdemokratische Partei. Schon der Beitritt zu dieser an sich erlaubten Partei war jedoch eine Amtspflichtverletzung, da darin eine innere Zustimmung zu den Zielen der Partei, nämlich der Beseitigung der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung, erblickt wurde. Eine solche war aber unvereinbar mit dem alten, strengen, die Gesamtpersönlichkeit des Beamten umfassenden monarchischen Treubegriff[2]).

Die damalige Auffassung ging sogar so weit, daß sie auch in einer garnicht bezweckten, sondern bloß verursachten objektiven Förderung dieser Partei ein Dienstvergehen sah, z. B. in der amtlichen Empfehlung eines Kandidaten für irgend einen Vertrauensposten ohne Hinweis auf die Tatsache, daß der Empfohlene Sozialdemokrat war[3]), oder in der Bereitstellung eines Platzes zur Abhaltung einer sozialistischen Wählerversammlung[4]). Der Begriff der „staatsfeindlichen Partei“, von der sich

[1]) Brand, R. B. G., S. 555.

[2]) Dieser Standpunkt war schon unter der Herrschaft des alten Rechts bestritten (Piloty a. a. O. S. 23 Fußn. 11; Meyer-Anschütz, S. 591 Note 1 zu § 43), demgegenüber war die oben erwähnte Meinung die herrschende; sie war auch Auffassung der Regierung (vergl. die bei v. Rheinbaben, S. 63 zitierte Entscheidung des O. V. G. vom 4. 6. 1907 und die Entscheidung des Staatsministeriums vom 29. 10. 1904 sowie O. V. G. in Min. Blatt 88/33, 97/92, 99/84). So ist es für unzulässig erachtet worden, daß ein Beamter „eine Tätigkeit entwickele, durch die er sich mit den von der Staatsregierung vertretenen Anschauungen in Widerspruch setze“ (Erkenntnis des Ob. Trib. vom 3. 10. 1864 bei Oppenhoff Bd. 5, S. 150).

[3]) Vergl. O. V. G. Bd. 58, S. 447.

[4]) Vergl. Entscheidung des O. V. G. im Min. Bl. 1897, S. 92.

der Beamte unbedingt und in jeder Weise fern halten soll, existiert in der heutigen Praxis der Verwaltung und der Disziplinargerichte nicht. Schwierig ist heute nur eine Abgrenzung hinsichtlich der parteipolitischen Betätigung eines Beamten für die Parteien, die eine Aenderung der staatlichen Zustände auf jedem Wege, auch mit den Mitteln der Gewalt, erstreben. Um diesen Unterschied klar heraus zu arbeiten, ist folgendes zu beachten: [1]) Eine Aenderung der Verfassungsgrundlagen kann auf legalem (verfassungsmäßigem) oder illegalem (verfassungswidrigem) Wege erfolgen. Es ist daher ein Unterschied zu machen, wenn man von einer „Tätigkeit gegen die Grundlagen der Verfassung" spricht. Wie bereits oben gesagt, ist eine Betätigung zum Zwecke einer rechtmäßigen Verfassungsänderung auch den Beamten nach dem Wortlaut der Verfassung gewährleistet, denn eine Aenderung der Staatsform auf verfassungsmäßigem Wege bedeutet nicht Einbuße der Achtung und des Vertrauens der Mitmenschen. Es wird doch ein Tun im Rahmen der Verfassung erstrebt! Um im Gegensatz hierzu die illegale d. h. verfassungswidrige insbesondere gewaltsame Art und Weise der Betätigung zu bezeichnen, soll im folgenden das Wort „umstürzlerisch" eingesetzt werden.

Bahnbrechend für die Beurteilung der Frage, ob ein Beamter Angehöriger einer Partei sein darf, die eine Aenderung der Staatsform auf jedem Wege, auch mit den Mitteln der Gewalt, also illegal, erstrebt, ist die Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichtes vom 17. 10 1921 in O. V. G., Bd. 77, S. 493. Gegen zwei Beamte schwebte ein Disziplinarverfahren wegen offenen Bekenntnisses zur kommunistischen Partei. Das O. V. G. sieht in „dem Umstand, daß ein Beamter sich zu einer politischen Partei bekennt, noch keine Verletzung der den Beamten durch sein Amt auferlegten Pflichten und ebenso wenig ein unwürdiges Verhalten in oder außer dem Amte." Denn Art. 130 Abs. II R. V. gewährleiste den Beamten mit der Gesinnungsfreiheit zugleich das Recht, „sich nach außen hin zu einer politischen Auffassung zu bekennen, wie sie von einer bestimmten politischen Partei vertreten wird . . . . Ein Dienstvergehen, das zu einer Dienstentlassung führen könnte, würde ein Beamter erst dann begehen, wenn er die Erreichung des auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichteten Zieles der Partei, zu der er sich bekennt, durch positive Handlungen zu fördern suchte." Diese Abgrenzung des O. V. G. erscheint zunächst

[1]) Deutmann, S. 26.

willkürlich und unrichtig, denn auch in dem bloßen „Bekenntnis“ zur kommunistischen Partei kann eine sehr wesentliche „politische Handlung“ liegen, die deren gewaltpolitische Ziele fördert. In dem vom O. V. G. entschiedenen Falle handelt es sich z. B. um einen Amtsvorsteher. Wenn sich nun ein Amtsvorsteher in einer Gemeinde offen zur kommunistischen Partei bekennt, so liegt darin unter Berücksichtigung seiner Stellung unbedingt „eine politische Handlung“. Trotzdem muß man mit Recht einen Unterschied in dieser Frage machen und zwar aus folgendem Grunde[1]):

Soweit die kommunistische Partei ihre Ziele auf gesetz- und verfassungsmäßigem Wege verfolgt, liegt darin tatsächlich eine Anerkennung der geltenden Staatsform. Soweit sie rechtmäßige Mittel ergreift und als parlamentarische Partei auftritt, bewegt sie sich auf dem Boden der Verfassung. Sobald sie aber von diesem Wege abweicht und versucht, sich mit gewaltsamen Mitteln durchzusetzen, d. h. sich umstürzlerisch betätigt, ist sie keine parlamentarische Partei mehr, sondern eine ungesetzliche radikale Kampforganisation. Das Streben nach einer Verwirklichung der kommunistischen Idee ist als solches nicht rechtswidrig. Es ist ja gerade der Sinn der in der Verfassung verankerten politischen Aeußerungsfreiheit, dem Beamten „das Recht“ zu lassen, sich für jede beliebige politische Idee, auch wenn sie zu der gegenwärtigen Staatsform im Gegensatz steht, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze, d. h. unter Anwendung rechtmäßiger Mittel, zu betätigen. Es darf ihm daher das Eintreten für die kommunistische Idee im Rahmen der Verfassung auch nur deshalb nicht verwehrt werden, weil er dadurch in gewissem Sinne die gewalttätigen Strömungen der gesamten kommunistischen Organisation fördert. Die Tatsache, daß die Kommunisten im Gegensatz zu den Anhängern anderer politischer Parteien die von ihnen erstrebte Weltordnung auch mit den Mitteln der Gewalt herbeiführen wollen, die Tatsache also, daß der Umsturz auch eines der kommunistischen Ziele ist, darf nicht dazu führen, daß ein von der kommunistischen Weltanschauung überzeugter Beamter, wenn er an sich den Willen hat, im Rahmen der Rechtsordnung zu bleiben, schlechter gestellt wird, als der einer anderen politischen Richtung angehörende Beamte. Dies ist der Sinn der politischen Aeußerungsfreiheit des Art. 130, Abs. II R.V., dass sich jeder zu einer politischen Idee bekennen darf. Das eben besprochene Urteil des O. V. G. spricht aber nur von der

[1]) Calvelli a. a. O.

Bekenntnisfreiheit, von nichts weiterem. Sobald sich daher der kommunistische Beamte durch „positive Handlungen" für die Ziele der Partei einsetzt, und soweit sie auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Rechts- und Staatsordnung gerichtet sind, verstößt er gegen die ihm als Beamten obliegenden Pflichten. So hat das O. V. G. einen Beamten deshalb bestraft, weil er sich an einem Aufruf zum Generalstreik im Auftrage der kommunistischen Partei beteiligt hat[1]). Ebenso hat in einem anderen Falle das erkennende Gericht einen Verstoß des Beamten gegen die Treupflicht darin gesehen, daß er Teilnehmer der „Roten Armee" war[2]). Die Ansicht Kuhlemanns[3]), daß die beamtenrechtlichen Beschränkungen nicht gegen politische Parteien angewandt werden können, weil das, was ein großer Teil der Staatsbürger für berechtigt hält, nicht sittlich verwerflich sein könnte, wird durch die Tatsachen widerlegt. Die kommunistische Partei macht keinen Hehl daraus, daß sie mit jedem Gewaltmittel den Umsturz erstrebt und durchsetzen will, und zwar gemäß dem Befehl einer fremden Macht. Dies ist aber, mag die kommunistische Partei noch so stark sein, ohne Zweifel sittlich verwerflich (vergl. auch O. V. G. Bd. 96, S. 445, Bd. 97, S. 448). Selbstverständlich wird eine politische Betätigung, die zwischen dem bloßen Bekenntnis zu einer den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung betreibenden Partei und einer aktiven Betätigung im Sinne von „positiven Handlungen" liegt, so z. B. die Beitragszahlung, die leitende Parteistellung, das Halten von politischen Vorträgen innerhalb der Partei, grundsätzlich nicht schon eine Amtspflichtverletzung darstellen, sondern es kommt auch hierbei auf das Gesamtverhalten, die einzelnen Umstände, Zeit, Ort und Form der Betätigung an[4]). Tatsächlich dürfte eine derartige Betätigung bei der radikalen kommunistischen Partei immer auf eine Verletzung der Beamtenpflichten hinauslaufen.

Ob nun schon der förmliche Beitritt (die bloße Mitgliedschaft) eine „positive Handlung" im oben angedeuteten Sinne darstellt, war zunächst sehr umstritten. Hierin schaffte das preußische Staatsministerium Klarheit, indem es durch Erlaß vom 25. Juni 1930 den Beamten den Beitritt zu staatsfeindlichen Parteien grundsätzlich untersagte unter Androhung disziplinari-

[1]) O. V. G. Bd. 78, S. 446 ff.
[2]) Vergl. D. J. Z. Bd. 24, S. 832 (Hölz in Sachsen).
[3]) Der Gewerkschaftsgedanke in der Beamtenbewegung 1919, S. 55.
[4]) Vergl. O. V. G. Bd. 78, S. 455.

scher Bestrafung für den Fall der Zuwiderhandlung. Am 3. November 1930 erließ der Hamburgische Senat ein gleiches Verbot.

Selbstverständlich ist in der Oeffentlichkeit über die zitierten Erlasse nicht kritiklos hinweggegangen worden. Zufolge von Interpellationen verteidigten die Regierungsvertreter im preußischen und hamburgischen Parlament die Verbote vorwiegend mit dem Amtseid und dem in allen Beamtengesetzen wiederkehrenden Rechtssatz, daß der Beamte auch durch sein Verhalten außerhalb des Amtes sich der Achtung, die sein Beruf erfordert, würdig zu erweisen hat. Der Senatsvertreter wies insonderheit darauf hin, daß, wenn der Amtseid überhaupt einen Sinn haben und nicht zu einer inhaltslosen Floskel erniedrigt werden solle, dann der Beamte sein Verhalten zum Staate danach einrichten müsse. Es sei das Gegenteil von innerer Wahrhaftigkeit, wenn man heute einem Staate die Treue schwöre und morgen die Waffen schmiede, die ihm früher oder später ein gewaltsames Ende bereiten sollen. Jeder Staat bedürfe nach außen hin und auch im Verhältnis zu den in ihm rechtlich vereinigten Menschen der Autorität, die sich aus dem Willen der Selbstbehauptung und der Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung ergebe. Ständen nun die Träger staatlicher Funktionen dem Staat innerlich feindlich gegenüber, so führe das zu einer Art „Knochenerweichung" des staatlichen Organismus; bekundeten sie aber nach außen hin ihre feindliche Haltung, so würde das Vertrauen in die Sicherheit, die er verbürgen solle, erschüttert. Zu einer solchen feindseligen Haltung genüge es, daß der Beamte Parteien oder Verbindungen unterstütze, die eingestandenermaßen oder offensichtlich nach ihrem ganzen Verhalten diesen wirklichen Staat vernichten wollen und auf einen gewaltsamen Umsturz hinarbeiten. Im äußersten Falle müsse die Regierung, um den Staat zu schützen, Gewalt gegen Gewalt setzen (die gesetzliche Gewalt gegen die ungesetzliche). Der Staat, der sich heute nach innen behaupten und sich nicht selbst aufgeben wolle, habe es als seine vornehmste Pflicht zu betrachten, die Machtmittel als überparteiliche und verfassungstreue Instrumente zur Durchführung des staatlichen Willens fest in der Hand zu halten. Jedem Versuche, durch Zellenbildung oder sonstige Methoden der inneren Zersetzung, besonders der Reichswehr und der Polizei, Vorschub zu leisten, den Staat von innen heraus auszuhöhlen und zu lähmen, sei daher mit härtestem Nachdruck zu begegnen. —

Den Kern ihrer Gedankengänge faßten die Regierungsvertreter schließlich in die Worte zusammen:

„daß ein Beamter, der eine staatsfeindliche (umstürzlerische) Partei unterstütze oder durch seine Mitgliedschaft sein Einverständnis mit ihren Absichten bekunde, auf das Schwerste gegen die Treupflicht verstoße und der Achtung, die sein Beruf erfordere, unwürdig sei".

Nach diesem Erlaß des preußischen Staatsministeriums hat sich auch der preußische Justizminister durch folgende Rundverfügung an die ihm unterstellten Beamten gewandt:

„Betrifft Teilnahme der Beamten an der nationalsozialistischen deutschen Arbeiterpartei und der kommunistischen Partei Deutschlands.

Der in der A. V. vom 9. Juni 1930 (J. Min. Bl. S. 220) bekanntgegebene Beschluß des preußischen Staatsministeriums ist durch den amtlichen preußischen Pressedienst mit folgenden Bemerkungen veröffentlicht worden:

Die preußische Staatsregierung richtet mit diesem Erlaß an die gesamte Beamtenschaft Preußens eine Warnung vor einer Betätigung und Unterstützung der oben genannten Parteien, deren Ziel, den Staat und seine heutige Verfassung umzustürzen und die Beamtenschaft (Reichswehr und Polizei) zu zersetzen, in der letzten Zeit immer klarer zu Tage getreten ist. Die preußische Staatsregierung macht nachdrücklichst darauf aufmerksam, daß jeder Beamte, der sich im Rahmen einer dieser Parteien betätigt, sie in ihren Zielen unterstützt und fördert, sich der Gefahr einer disziplinarischen Bestrafung aussetzt.

Mit der Treupflicht eines Beamten und mit dem von ihm geschworenen Eid auf die Verfassung ist es unvereinbar, Parteien zu dienen, die diesen Staat zugegebenermaßen auch mit ungesetzlichen Mitteln bekämpfen. Die im Art. 130 R. V. dem Beamten gewährleistete bürgerliche und politische Freiheit ist durch die geltenden Gesetze begrenzt. Nach der ständigen Rechtsprechung aller obersten Disziplinargerichte findet das Recht der politischen Betätigung für jeden Staatsbürger in den allgemeinen Gesetzen seine Grenze, für den Beamten aber besonders in den Pflichten, die das Amt ihm auferlegt, in der Treu- und Gehorsamspflicht gegenüber dem Staat, die es ihm verbieten, von diesem Recht einen Gebrauch zu machen, der den Lebensinteressen des Staates zuwiderläuft".

Gegen diesen Erlaß des Staatsministeriums ist sehr Sturm gelaufen worden und wird immer wieder angekämpft. Besonders die nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei (N. S. D. A. P.) hat sich dagegen gewehrt, mit den Kommunisten auf eine Stufe

gestellt und als staatsfeindliche Partei angesehen zu werden. Tatsächlich ist es äußerst bestritten, wie weit und ob überhaupt generell eine aktive Betätigung d. h. Förderung der N.S.D A.P. ein Verstoß gegen die Beamtenpflichten bedeutet. Die Partei selbst stützt sich vor allem zur Begründung ihrer im Rahmen der Verfassung liegenden Ziele darauf, daß in ihrem Parteiprogramm im Gegensatz zur kommunistischen Partei eine gewaltsame Beseitigung der heutigen Staatsordnung nicht ausgesprochen ist. Außerdem bezieht sie sich auf die ausdrücklichen eidlichen Legalitätserklärungen, die ihr Führer Adolf Hitler vor Gericht und Oeffentlichkeit abgegeben und immer wieder betont hat. Demgegenüber behauptet die Staatsregierung zur Begründung ihres Erlasses, wie oben gesagt, daß die N. S. D. A. P. offensichtlich nach ihrem Verhalten darauf hinarbeitet, den Umsturz herbeizuführen, und sich insofern ungesetzlicher Mittel zur Durchführung ihrer Ziele bedient. Es liegt nicht im Sinne vorliegender Arbeit, sich mit dieser Streitfrage zu beschäftigen, da dies eine Betrachtung des ganzen Parteiprogramms der N. S. D. A. P. und K. P. D. sowie der Legalitätserklärungen und der wirklichen Betätigung der Parteimitglieder nötig machen würde. Eine Prüfung dieser Frage würde einesteils zu weit führen, andererseits auch trotz allen Bemühens des Verfassers, den Stoff objektiv zu behandeln, zu einer parteipolitischen Stellungnahme zwingen, was mit vorliegender Arbeit nicht bezweckt wird.

Allgemein sei zu der Frage, ob der Beitritt zu einer staatsfeindlichen Partei allein schon ein Verstoß gegen die allgemeinen Beamtenpflichten darstellt, gesagt, daß dies von der Rechtsprechung, den Behörden und der Mehrheit der Literatur bejaht wird[1]).

Was das Eintreten eines Beamten für die Ziele einer Partei betrifft, die zwar die Grundlagen der heutigen Staatsordnung bekämpft, jedoch auf dem rechtmäßigen Wege der Verfassungsänderung andere staatliche Zustände erstrebt, sei noch folgender Fall hier angeführt.

Wie bereits ausgeführt, steht dem Beamten auf Grund des Art. 130, Abs. II R. V. das Recht zu, für diese Parteien einzutreten und sie aktiv zu fördern, da sie tatsächlich auf dem Boden der Verfassung stehen und mit legalen Mitteln ihre Ziele zu erreichen suchen.

[1]) O. V. G. Bd. 78 S. 445 ff., Bd. 96 S. 445, Bd. 97 S. 448; Nicolai S. 37; Winzer S. 43; Deutmann S. 90; Wolfstieg B. R. S. 77; Anm. 14 a. M. Kley S. 44, der diese Ansicht aber ungenügend begründet.

Eine solche Partei ist z. B die Deutschnationale Volkspartei, deren Ziele sich im allgemeinen mit denen des „Stahlhelm, Bund der Frontsoldaten" decken.

Unbestrittenermaßen war die aktive Betätigung eines Beamten in der Deutschnationalen Volkspartei und mithin auch im „Stahlhelm" in der ganzen Zeit nach dem Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung erlaubt, da sie ja verfassungsmäßig gestattet war. Es wurde auch in Regierungskreisen anerkannt, daß sich der „Stahlhelm", wenn auch gegen das herrschende Staatssystem und unter Anstrebung der monarchischen Staatsform, so doch in verfassungsmäßigen Grenzen bewegte. Eine Ansicht, die umso begründeter war, als sich ja selbst der jetzige Reichspräsident, Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg, zu den Ideen des Stahlhelms durch die Uebernahme des Protektorats bekannte. Wenn der erste Repräsentant des deutschen Reiches sich an die Spitze einer derartigen Bewegung stellt, so ist nachfolgende Entscheidung des preußischen Disziplinarhofes umso unverständlicher.

Der Disziplinarhof für nichtrichterliche Beamte hatte Ende des Jahres 1930 in einer Berufungsangelegenheit gegen einen Polizeibeamten zu verhandeln, der an einer öffentlichen Veranstaltung des „Stahlhelm" als Tambourmajor in Stahlhelmkleidung teilgenommen hatte. Der Disziplinarhof ist der Entscheidung der ersten Instanz des Disziplinargerichts der Regierung in Oppeln beigetreten und hat deren Urteil auf Strafversetzung und Kürzung des Diensteinkommens um eine Gehaltsstufe aufrechterhalten.

Aus der Urteilsbegründung des Disziplinarhofes gibt der amtliche preußische Pressedienst nunmehr die folgenden besonders bemerkenswerten Stellen wieder:

Aus der Reichsverfassung ergibt sich, daß grundsätzlich auch den Beamten das Recht der freien Meinungsäußerung zusteht. Die Ausübung dieses Rechtes darf aber bei einem Beamten nicht über die ihm durch sein Dienstverhältnis zum Staat gezogenen Grenzen hinausgehen. Dieses Dienstverhältnis verpflichtet die Beamten zur Treue und zum Gehorsam gegenüber dem Staat und verbietet ihnen, von dem Recht der freien Meinungsäußerung und der politischen Betätigung einen gleich weiten Gebrauch zu machen, wie es jedem anderen Staatsbürger gestattet ist, der nicht unter dem Zwange der im öffentlichen Interesse unerläßlichen Dienstzucht steht.

Das Urteil stellt dann fest, daß der vorgesetzte Minister ohne weiteres berechtigt sei, die ihm unterstellten Beamten auf die ihnen obliegende Beschränkung in Ansehung ihrer politischen Betätigung hinzuweisen. Der Beamte, so heißt es in der Urteils-

begründung weiter, darf auch außerhalb des Dienstes, zumal in der Oeffentlichkeit, an Veranstaltungen von Verbänden nicht teilnehmen, die nicht einwandfrei auf dem Boden der geltenden Verfassung stehen. Daß zu solchen Verbänden auch der „Stahlhelm“ gehört, hat die Vorinstanz zutreffend festgestellt. Ob die hier erörterte Veranstaltung des „Stahlhelm“ ihrer Wesensart nach selbst politisch war oder nicht, ist ohne Bedeutung, da es nur auf die Gesamteinstellung des Verbandes gegenüber der bestehenden Staatsform im allgemeinen ankommt.

Soweit die Urteilsbegründung. Hiernach würde also der jetzige Reichspräsident, der Repräsentant des deutschen Reiches und mithin ihrer Verfassung, das Protektorat übernommen haben über einen Verband, „der nicht einwandfrei auf dem Boden der geltenden Verfassung steht“. Ein Ergebnis, das den Widerspruch in sich selbst trägt. Natürlich darf eine Betätigung eines Beamten innerhalb von Parteien, die auf gesetzlichem Wege eine Abänderung der Staatsform zu erreichen suchen, nie in persönliche Gehässigkeit, Verhetzung, Uebertreibung und Entstellung ausarten, gleichgültig wo und wann sie stattfindet. Er darf mit Rücksicht auf seine Pflicht zum achtungs- und ehrwürdigen Verhalten nicht das allgemeine Vertrauen auf ein unparteiisches Walten der Beamtenschaft untergraben. Auch wird der Grad seiner Zurückhaltung bei erlaubter politischer Betätigung nach dem Rang seines Amtes verschieden zu beurteilen sein. Aber bei Berücksichtigung aller dieser Umstände wird man doch einen Polizeibeamten nicht deshalb bestrafen können, weil er als Tambourmajor in Stahlhelmkleidung eine Veranstaltung des „Stahlhelms“ mitgemacht hat, während sein letzthin oberster Vorgesetzter, der Reichspräsident, die höchste Ehrenstelle in eben diesem „Stahlhelm“ bekleidet. Daß eine derartige Entscheidung stark angegriffen wird, ist infolge ihres offensichtlichen Gegensatzes zur allgemeinen Auffassung erklärlich.

Die hier erörterten Rechtsgrundsätze gelten für die Betätigungen im Dienste jeder politischen Idee, sie wurden lediglich deshalb an Hand parteipolitischer Tätigkeit für die in Deutschland öffentlich bekannten Parteien (im engeren Sinne) entwickelt, weil die hier angeführten Parteien in der Praxis die Hauptrollen spielen.

III. Das Petitionsrecht, das Recht der Wahlfreiheit und der Eintritt ins Parlament.

Dieselben Beschränkungen, die wir bei dem Rechte der freien Meinungsäußerung und des Anschlusses an politische Parteien

festgestellt haben, gelten für den Beamten auch bezüglich des Petitionsrechtes, denn dieses stellt lediglich einen Sonderfall des Rechts der freien Meinungsäußerung dar. Der Art. 126 R. V.: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen, als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden", steht nach allgemeiner Ansicht[1]) auch dem Beamten zu. Dieses Recht des Art. 126 R. V., das wohl in erster Linie für politische Zwecke in Frage kommt, besagt aber für den Beamten nur, daß er sich mit schriftlichen Eingaben an Behörden und Volksvertretungen wenden kann, die zur Entgegennahme verpflichtet sind. Ueber den Inhalt und die Form solcher Eingaben wird nichts gesagt. Daraus folgt, daß auch das Petitionsrecht an den sich aus dem Beamtenverhältnisse ergebenden allgemeinen Beamtenpflichten, der gesteigerten Gehorsams- und Treupflicht und der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten seine Grenzen findet.

Auf innerdienstlichem Gebiete ist der Beamte bezüglich der Ausübung dieses Rechtes infolge seiner Dienst- und Gehorsamspflicht beschränkt. Genau wie unter der alten Rechtsordnung sind auch heute Eingaben, die sich auf Urteile der Gerichte, insbesondere der Disziplinargerichte, beziehen, unstatthaft, und ebenso Beschwerden über Behörden, wenn der vorgeschriebene Instanzenzug nicht erschöpft ist[2]).

Auf außerdienstlichem Gebiete ergeben sich diese Schranken auf Grund seiner Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten. Zwar ist der Grundsatz der alten Staatsform[3]), daß Petitionen der Beamten an die gesetzgebenden Körperschaften, um diese zu einer ablehnenden Haltung gegenüber Regierungsvorlagen zu bestimmen, der übrigens damals schon bestritten war, heute nicht mehr zu halten. Jedoch auch unter der jetzigen Staatsform werden solche Petitionen als unzulässig anzusehen sein, die sich in umstürzlerischer Absicht gegen die Grundlagen der Verfassung richten oder in einer unschicklichen Form gehalten sind. Wie bei dem Recht der freien Meinungsäußerung, muß der Beamte in seinen Petitionsschriften jeden gehässigen, aufreizenden und unsachlichen Angriff auf die Regierung vermeiden. Sie dürfen nicht darauf ausgehen, dem Ansehen des

---

[1]) Vergl. Anschütz, Anm. 3 zu Art. 126 R. V.; Giese zu Art. 126 R. V.
[2]) Brand, B. R. S. 489.
[3]) Beschluß des preußischen Staatsministeriums v. 18. 4. 1896, mitgeteilt v. Rheinbaben, S. 65.

Staates absichtlich Schaden zufügen zu wollen oder geeignet sein, das Vertrauen zu den vorgesetzten Dienstbehörden zu erschüttern[1]). So unterliegt nach der allgemeinen Ansicht von Literatur und Rechtsprechung[2]) das dem Beamten durch Art. 126 R. V. gewährte Petitionsrecht ebenso wie die anderen politischen Betätigungsfelder den Beschränkungen der sich aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses ergebenden Pflichten und mithin auch den Schranken der Disziplinargesetze.

Bezüglich der Wahlfreiheit und der Meinungsäußerung und Abstimmung im Parlament gelten die für den Beamten bisher entwickelten Grundsätze. Das Wahlrecht steht dem Beamten wie jedem anderen Staatsbürger zu und ist durch nichts eingeschränkt. Hinsichtlich der Wahlagitation bestehen jedoch für den Beamten dieselben Schranken wie bei dem Recht der freien Meinungsäußerung und des Anschlusses an politische Parteien. Der Beamte darf für diejenigen Parteien, denen er beitreten darf, auch agitieren. Also lediglich Agitation gegen die Staatsgewalt im Sinne gewaltsamen Umsturzes ist von vornherein als unzulässig anzusehen. Im übrigen entscheidet auch bei der Wahlagitation das Maß der Schicklichkeit. Die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten zeigt dem Beamten, wie weit er in der Ausübung dieses Rechtes gehen darf. Innerdienstlich ist ihm auf Grund seiner Dienst- und Gehorsamspflicht eine Agitation versagt. Er darf sein Amt nicht dazu mißbrauchen, eine Werbetätigkeit für eine Partei auszuüben.

Hinsichtlich der Frage der politischen Freiheit der Beamten, die in ein Parlament eintreten, ist folgendes zu bemerken. Die hierauf bezügliche Bestimmung der Reichsverfassung Art. 39 lautet: „Beamte (und Angehörige der Wehrmacht) bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstages oder eines Landtages keines Urlaubs; bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körperschaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren". Damit ist jede Möglichkeit ausgeschlossen, die parlamentarische Tätigkeit der Beamten zu verbieten oder zu verhindern, falls er gewählt war. Denselben Rechtssatz hat schon die Reichsverfassung von 1871 im Art. 21, Abs. 1 aufgenommen, in dem es heißt: „Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag". Unstreitig

[1]) v. Rheinbaben, S. 65.

[2]) u. a. Anschütz, Anm. 3 zu Art. 126 R. V.; Deutmann S. 97; Nicolai S. 41; Winzer S. 19; Kley S. 65; O. V. G. 77/520; Reichsdisziplinarhof 206/24; Schulze-Simons S. 223.

meint die Reichsverfassung von 1919 mit der „Ausübung des Amtes" die parlamentarische Tätigkeit im weitesten Sinne, auch außerhalb der Sitzungen, eine Bedeutung, die der Bestimmung des Art. 21, Abs. 1 R.V. von 1871 nicht zukommt. Aber auch in anderer Beziehung geht der Art. 39 R.V. von 1919 weiter als Art. 21, Abs. 1 R.V. von 1871. Während die Behörde bisher den zur Vorbereitung der Wahl erforderlichen Urlaub versagen und den Beamten so gerade den normalen Weg ins Parlament versperren konnte, ist sie nunmehr zur Urlaubserteilung zu dem genannten Zweck verpflichtet. Außerdem ist es heute im Gegensatz zum alten Recht gleichgültig, ob es sich um die Betätigung im Reichstag oder irgend einen deutschen Landtag handelt.

Die anderen Fragen des Art. 39 R. V., ob die Beurlaubung auch für die Zeit zwischen zwei Tagungen und auch für Gemeindevertretungen gelten, würden hier zu weit führen.

Was nun die Form und den Inhalt parlamentarischer Tätigkeit anbetrifft, gehen die Meinungen auseinander, soweit überhaupt von der Literatur zu dieser Frage Stellung genommen wurde. Während von einem Teil die völlige Betätigungsfreiheit der Beamten auf Art. 36 R.V. gestützt wird[1]), neige ich mit Deutmann[2]) zu der Ansicht, daß hier dieselben Grundsätze anzuwenden sind, wie bei dem Anschluß an politische Parteien. Meinungsäußerungen im Parlament, die lediglich den Umsturz der Staatsordnung auf gewaltsamen Wege im Auge haben, oder welche in gehässiger, aufreizender und unsachlicher Form gehalten sind, müssen als unzulässig bezeichnet werden. Aus den oben angeführten Gründen darf meiner Ansicht nach ein Beamter auch nicht als kommunistischer Abgeordneter auftreten, denn wenn er die Partei nicht aktiv unterstützen darf, muß ihm auch die Vertretung einer solchen Partei im Parlament versagt sein, denn dies ist ja schließlich der äußerste Ausfluß einer aktiven Betätigung. Der Beamte darf eben in keiner Hinsicht sich umstürzlerisch gegen den Staat betätigen, sondern muß sich stets innerhalb der ihm durch das Beamtenverhältnis gezogenen Grenzen bewegen.

IV. Das Vereins- und Versammlungsrecht.

Ein anderes Gebiet, auf dem sich die politische Betätigung eines Beamten auswirken kann, ist das Vereins- und Versammlungsrecht.

[1]) So u. a. Nicolai S. 51/52.
[2]) S. 98.

Zunächst soll von vornherein festgestellt werden, daß die Vereins- und Versammlungsfreiheit ebenso wie die Vereinigungsfreiheit grundsätzlich von dem Begriff Koalitionsfreiheit zu trennen sind. Ueber den letzteren Begriff wird nachher gesprochen. In diesem Abschnitt soll lediglich die Vereins- und Versammlungsfreiheit allgemein behandelt werden.

Der Art. 130, Abs. 2 R.V. besagt: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet".

Damit hat sich die Reichsverfassung bewußt in Gegensatz zum früheren Recht gestellt und die Beschränkungen der alten Rechtsordnung völlig beseitigt. Es entsprach durchaus der Rechtsauffassung des alten monarchischen Staates, daß sich die Beamten jeder irgendwie gegen die Regierung gerichteten Korporation fernhielten. Selbstverständlich galt auch für sie der § 1 des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908, jedoch mit der Einschränkung, daß eine Teilnahme an Vereinen unstatthaft war, deren Ziele den staatlichen oder dienstlichen Interessen zuwiderliefen. Nach der herrschenden Meinung war dies immer dann der Fall, wenn sich Beamte „in großen Massen in Vereinen zu dem Zwecke zusammen taten, politische Macht und damit politischen Einfluß auf die Regierung zu gewinnen"[1]).

Diese Beschränkungen sind alle durch Art. 130, Abs. 2 R.V. beseitigt worden und können nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz wieder geschaffen werden.

Der Begriff der im Artikel 130 R.V. festgelegten „Vereinigungsfreiheit" umfaßt das „Versammlungsrecht" des Art. 123 R.V. und das im Art. 124 R.V. behandelte Recht „Vereine oder Gesellschaften zu bilden". Darüber hinausgehend ist aber unter „Vereinigung" auch der Zusammenschluß lediglich „vereinsmäßiger Art" zu verstehen, d. h. „sie hat nicht notwendig eine Organisation und ist auch nicht notwendig auf eine bestimmte Zeitdauer gerechnet"[2]).

Unter „Verein" versteht man „einen auf längere Zeit berechneten, freiwilligen Zusammenschluß mehrerer physischer Personen zur Verfolgung gemeinsamer erlaubter Zwecke unter einheitlicher Leitung"[3]). Das „Versammlungsrecht" bedeutet das Recht, Ver-

[1]) Ministerialerlaß vom 7. 5. 1909, zit. bei Brand R. B. G. S. 561.
[2]) Deutmann S. 33.
[3]) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz S. 45.

sammlungen, d. h. ein einmaliges räumliches Zusammensein von Personen zum Zwecke gemeinsamer Erörterungen und Kundgebungen,[1]) zu veranstalten oder daran teilzunehmen. Zu den Versammlungen im Sinne des Art. 123 R. V. zählen auch Umzüge und Demonstrationen[2]).

Den Beamten wird das Versammlungs- und Vereinsrecht durch die Reichsverfassung gewährleistet. Heißt das nun, daß dadurch alle beamtenrechtlichen Schranken aufgehoben und die Beamten den übrigen Staatsbürgern in dieser Beziehung gleichzustellen sind?

Eine Weitergeltung des „Aufrufs der Volksbeauftragten" vom 12. November 1918, in dem es heißt: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter", könnte diese Frage bejahen. Der Aufruf der Volksbeauftragten hat alle Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechtes beseitigt, sowohl die des Reichsvereinsgesetzes als auch der beamtenrechtlichen Bestimmungen. Geblieben sind jedoch die Beschränkungen, die sich aus dem Begriff des „Beamten" ergeben, also die allgemeinen Beamtenpflichten, insbesondere die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten. Nun hat jedoch die Reichsverfassung in den Art. 123 und 124 durchaus nicht die Bestimmungen des Aufrufs der Volksbeauftragten übernommen, denn von einer „unbeschränkten" Vereins- und Versammlungsfreiheit kann in diesen Artikeln keine Rede sein. Auch Art. 130, Abs. 2 R. V. spricht nicht von einer „unbeschränkten" Vereinigungsfreiheit. Demnach kommen wir zu dem Ergebnis, daß die Beschränkungen der alten Rechtsordnung bezüglich des Vereins- und Versammlungsrechts der Beamten aufgehoben sind, derartige Beschränkungen auf Grund der Reichsverfassung aber wieder angeordnet werden könnten, soweit sie auf den besonderen Beamtenpflichten, insbesondere der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten, beruhen. Diese auf dem Wesen des Beamtenbegriffs aufgebauten Pflichten haben in der alten Rechtsordnung bestanden, sind durch den Aufruf der Volksbeauftragten zwar beseitigt worden, gelten aber in der neuen Rechtsordnung fort. Was in Bezug auf diese Beamtenpflichten in den vorhergehenden Abschnitten gesagt wurde, gilt auch bezüglich des „Vereinigungs-, Vereins- und Versammlungsrechtes". Teilnehmen an Versamm-

[1]) Anschütz, Kommentar zur pr. Verfassungsurkunde S. 526.
[2]) R. G. Str. Bd. 56, S. 184; O. V. G. 78/279.

lungen und Vereinen, die die gewaltsame Aenderung der Staatsform erstreben, d. h. sich umstürzlerisch betätigen, ist genau so unzulässig wie der Beitritt zu einer staatsfeindlichen Partei. Dagegen darf der Beamte solchen Vereinen beitreten, die auf verfassungsmäßigem Wege die Regierung bekämpfen, natürlich muß er auch hierbei die Grenzen der Schicklichkeit innehalten und darf nicht in persönliche Gehässigkeit, Verhetzung und Uebertreibung verfallen. Ob das Verhalten eines Beamten bei Ausübung seines Vereinigungsrechtes innerhalb der ihm durch die besonderen Beamtenpflichten gebotenen Grenzen bleibt, ist nach der allgemeinen Anschauung zu beurteilen, die in der jetzigen Staatsform eine freiere sein wird als unter der monarchischen. Jedoch werden auch heute agitatorische Reden, tendenziöse Angriffe gegen die Regierung oder die Verwaltung des Staates in gehässiger Form, aufreizende Zurufe in Versammlungen, die durch sein Amt gezogenen Schranken durchbrechen. Teilnehmen darf der Beamte an allen Versammlungen, gleichgültig von welcher Partei sie veranstaltet werden, jedoch nur unter der Voraussetzung, daß sie nicht den gewaltsamen Umsturz der Staatsordnung erstreben. Das gleiche gilt für den Eintritt in einen Verein, womit aber nicht etwa gesagt ist, daß er nur ausgesprochen republikanischen Vereinen beitreten darf, wie z. B. dem Reichsbanner. Auch denjenigen politischen Vereinen darf er beitreten, die grundsätzlich erlaubt sind und nur die Verfassung auf verfassungsmäßigem Wege bekämpfen. Er darf daher z. B. Mitglied des Jungdeutschen Ordens und des Stahlhelms sein, ohne seine Beamtenpflichten zu verletzen Andererseits kann eine einzelne Handlung innerhalb eines solchen erlaubten Vereins an und für sich unter Umständen ein Dienstvergehen darstellen, z. B. wenn sie über die erlaubten Ziele des Vereins hinausgeht. Daß die Disziplinargerichte in der Beurteilung einer erlaubten Betätigung manchmal einen unhaltbaren Standpunkt einnehmen, haben wir oben bei der Besprechung der Entscheidung bezüglich des Polizeibeamten als Tambourmajor des Stahlhelms gesehen.

V. Das Koalitions- und Streikrecht.

Wir kommen nunmehr zu einer in den ersten Jahren der neuen Staatsordnung viel umstrittenen Frage auf dem Gebiete des Beamtenrechts, nämlich zu der Koalitions- und Streikfreiheit der Beamten. Diese Streitfrage ist jedoch heute im wesentlichen

von der Literatur[1]) und der Rechtsprechung entschieden. Genau so wenig, wie es unter der alten Staatsform infolge des öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnisses und der damit verbundenen allgemeinen Beamtenpflichten ein Streikrecht der Beamten gab, so steht auch unter der jetzigen Staatsordnung den Beamten ein Koalitionsrecht und eine damit verbundene Streikfreiheit, d. h. ein Recht „auf gemeinschaftliche Arbeitsniederlegung mehrerer Arbeitnehmer zur Erlangung besserer Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen oder zur Erreichung politischer Ziele“[2]) nicht zu. Wenn von manchen Beamtenorganisationen ein Streikrecht für die Beamten beansprucht wird, so liegt darin mehr eine Forderung für die Zukunft als die Behauptung eines augenblicklich vorhandenen Streikrechts. Ein solches ist für den Beamten infolge seiner oben erörterten Rechtsstellung völlig ausgeschlossen. Der Beamte steht genau wie unter der alten Staatsform in einem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnisse zum Staat, das vollständig von dem Verhältnis des gewerblichen Arbeitnehmers zum Arbeitgeber verschieden ist. Eine Ausdehnung privat-rechtlicher oder arbeitsrechtlicher Grundsätze vom gewerblichen Arbeitnehmer auf den Beamten ist daher unmöglich. Aus diesem Grunde könnte es auch dahingestellt bleiben, ob die Ableitung eines Streikrechts aus dem Koalitionsrecht hinsichtlich der gewerblichen Arbeitnehmer berechtigt ist oder nicht. Es würde der Gehorsams- und Treupflicht, der Gesamtheitsdienerschaft und schließlich der im § 14 R. B. G. und im § 8 des pr. Ges. vom 21. 7. 1852 verankerten Dienst- und Arbeitspflicht der Beamten widersprechen, wenn er zwecks Durchsetzung seiner wirtschaftlichen oder gar politischen Ziele vom Dienste fernbleiben würde. Eine unerlaubte Arbeitseinstellung würde sich als unentschuldigtes Fernbleiben vom Amte und wegen der hierdurch bedingten Verletzung der Dienstpflicht als Disziplinarvergehen darstellen.

---

[1]) Die immer wieder für und gegen das „Streikrecht“ angeführten Argumente sind in der Literatur so eingehend erörtert worden, daß in vorliegender Arbeit nur die Hauptgesichtspunkte zu erwähnen sind.

Das „Streikrecht“ wird **verneint** u. a. von Helfritz, Grundzüge des B. R. S. 56; Deutmann S. 105 ff.; Nicolai S. 46 ff.; Kuhlemann „Der Gewerkschaftsgedanke in der Beamtenbewegung“ S. 47; Wolfstieg S. 86 ff.; Hatscheck S. 192; Stier-Somlo (Reichs- und Landesstaatsrecht) S 468 ff.; Flad im „Recht“ 1922, S. 85; Oertmann S 55 56, Brand B. R. S. 473; außerdem die bei Anschütz angeführte Literatur zu Art. 159 R. V.

Bejaht wird das „Streikrecht“ u. a. von Bendix S. 1 ff.; Aufhäuser S. 100; Seidel S. 105-125; Scheibig S. 168; Aßmann in J. W. 1922, S. 997.

[2]) Wolfstieg S. 87.

Ein Streikrecht der Beamten läßt sich weder aus dem in bewegten Zeiten erlassenen Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (R. G. Bl. 1303) noch aus Art. 159 R. V. herleiten.

Wenn es in dem erwähnten Aufrufe heißt: „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter", so ist doch dadurch keineswegs ein Koalitionsrecht und damit ein Streikrecht gegeben, denn das hier angeführte Vereinsrecht ist nicht identisch mit Koalitionsrecht[1]), welches als letzte Folge den Streik mitumschließt.

Auch der Art. 159 R. V., der vielfach als Hauptquelle des Beamtenstreikrechts bezeichnet wird, gibt den Beamten kein Streikrecht. Art. 159 R. V. lautet:

„Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig".

Zunächst muß festgestellt werden, daß diese „wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit" des Art. 159 R. V. kein mitumfaßter Unterfall der „Vereinigungsfreiheit" des Art. 130 R. V. ist, sondern wie Anschütz[2]) treffend ausführt, „ein ganz besonderes Grundrecht eigener Art".

Zum Beweise des unrichtigen Herleitens eines Streikrechts aus Art. 159 R. V. mag kurz die Entstehungsgeschichte dieses Artikels beleuchtet werden.

Die ersten beiden Entwürfe der Reichsverfassung, nämlich Entwurf I § 22, Abs. 2 und Entwurf II Art. 33, Abs. 3 gewährleisten noch die „Koalitionsfreiheit". Hierüber entspann sich dann im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung eine erregte Debatte. Es ist völlig falsch, wenn teilweise behauptet. wird, das Wort „Vereinigungsfreiheit" bedeute nichts als eine Verdeutschung des Wortes „Koalitionsfreiheit". Nicht das Bestreben, Fremdwörter in der Verfassung des deutschen Reiches zu vermeiden, war die Absicht des Verfassungsausschusses und der Nationalversammlung, sondern mit dem Wort „Vereinigungsfreiheit" sollte etwas ganz anderes gesagt werden als das Wort

[1]) Deutmann S. 75; Anschütz, Anm. 3 zu Art. 159 R. V.; Damme in D. J. Z. 1919/785.

[2]) Anschütz, Anm. 1 zu Art. 159 R. V.

„Koalitionsfreiheit" bedeutet hätte. Dr. Hintze[1]) wies darauf hin, daß das Recht, sich zu vereinigen, noch nicht das Streikrecht in sich schließe, was aber in dem Wort „Koalitionsfreiheit" enthalten sei. Der Abgeordnete Sinzheimer[2]) stellte dann ausdrücklich fest: „durch die verfassungsmäßige Anerkennung der wirtschaftlichen und sozialen Vereinigungsfreiheit ist nicht auch verfassungsmäßig die sogenannte Streikfreiheit konstituiert. Damit ist meines Erachtens erwiesen, daß es die Verfassung ablehnt, Arbeitseinstellung unter Vertragsbruch und eigenmächtige Dienstverweigerung als erlaubte und angemessene Mittel zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen hinzustellen".

Es war zwar naheliegend, daß die Verfassung den damaligen Zeiten entsprechend, vielleicht das Streikrecht in der Vereinigungsfreiheit hätte schützen können und wollen. Die Entwickelung des Art. 159 R. V. hat aber gezeigt, daß gerade, um dieses zu vermeiden, im Art. 159 R. V. von der „Vereinigungsfreiheit" im Gegensatz zur „Koalitionsfreiheit" die Rede ist. Können daher weder Arbeiter noch Angestellte privatwirtschaftlicher Betriebe aus Art. 159 R. V. ein Streikrecht herleiten, so ist die Berufung der Beamten auf Art. 159 R. V. zur Begründung eines angeblich gewährleisteten Streikrechts erst recht zwecklos.

Ganz eindeutig war die entschiedene Stellungnahme der Reichsregierung anläßlich des Eisenbahnerstreiks im Januar/Februar des Jahres 1922, die in der Verordnung des Reichspräsidenten betreffend Verbot der Arbeitsniederlegung durch Beamte der Reichsbahn vom 1. Februar 1922 (R. G. Bl. S. 187) zum Ausdruck kommt. Es heißt dort im § 1 Abs. 1: „Den Beamten der Reichsbahn ist ebenso wie allen übrigen Beamten nach dem geltenden Beamtenrechte (!) die Einstellung oder Verweigerung der ihnen obliegenden Arbeit verboten". Die Rechtsgültigkeit dieser Verordnung ist vom Reichsgericht (R. G. Str. Bd. 56, 420 ff.) und vom Reichstag (Verhandlungen vom 9. und 10. Febr. 1922) anerkannt. Auch die Rechtsprechung hat das Streikrecht der Beamten verneint. Außer dem oben angeführten Urteile des VI. Strafsenats des Reichsgerichts vom 19. bezw. 30. Oktober 1922 (R. G. Str. Bd. 56 S. 412, 419 ff.) hat sich auch das pr. Kammergericht in seiner Entscheidung vom 3. 10. 1922 (D. J. Z. 1922, 755) und das Oberlandesgericht (Bd. 78/448) auf denselben Standpunkt gestellt. Dieser Auffassung ist der Reichsdisziplinarhof in seinem Urteil vom 14. 11. 1922 beigetreten.

[1]) Ber. des Verf.-Aussch. S. 389/390.
[2]) Sten. Ber. 1749 ff.

Der Behauptung derjenigen, die ein Streikrecht der Beamten aus dem Grunde bejahen, weil die Beamten bei Versagen des Streikrechts ungerechterweise schlechter gestellt sein würden als alle anderen Arbeitnehmer, ist nur mit Bornhak[1]) entgegenzuhalten: „darin, daß die Beamten kein Streikrecht haben, liegt keine Benachteiligung, sondern die Versagung des Streikrechts ist die Kehrseite der Vorzugsstellung, welche die Beamten genießen; die Beamten können eben vom Arbeitgeber auch nicht ausgesperrt werden. Das Streikrecht muß den Beamten nach dem Wesen des Beamtenverhältnisses immer versagt bleiben um des Gemeinwohles willen". Die Gesamtheitsdienerschaft ist und bleibt für den Beamten immer das höchste Gesetz. Die Anstellung auf Lebenszeit schließt den wirtschaftlichen Streik aus. Die Brechung des Arbeitsverhältnisses seitens der Beamten würde das Recht des Staates auslösen müssen, auch seinerseits das Dienstverhältnis als aufgehoben zu behandeln und nach freiem Ermessen nach Beendigung des Streiks die an ihm beteiligten Beamten zu entlassen und andere an ihre Stelle zu setzen.

Richtig heißt es auch in der Erklärung der preußischen Regierung vom 20. 2. 1920: „Durch die Versagung des Streikrechts werden keine berechtigten Interessen der Beamten verletzt, denn ihm stehen andere Mittel als der Streik zur Verfügung, um ihre Wünsche nachdrücklich zur Geltung zu bringen. Da über die Verwaltungen des Staates die Volksvertretung, über die der Gemeindeverbände deren Vertretungen ein durchgreifendes Kontrollrecht ausüben, so hat der Beamte ein besonders wirksames Mittel, um mit Hilfe dieser Vertretungen seine Klagen abstellen zu lassen".

Ausnahmsweise wird auch den Beamten die Arbeitseinstellung gestattet. Es handelt sich hierbei um den sogenannten „Abwehrstreik" und den „Existenzstreik".

Die Berechtigung des Beamten zum „Abwehrstreik" wird wie folgt begründet: Wenn auf die Grundlage der z. Zt. bestehenden Staatsordnung ein Angriff gemacht wird, um diese Staatsordnung gewaltsam zu stürzen, und dieser Sturz eine mit gewöhnlichen Mitteln nicht abzuwehrende Gefahr bedeutet, dann ist der Beamte berechtigt, ja auf Grund seiner Treupflicht sogar verpflichtet, die Arbeit niederzulegen. Als Beispiel wird der Kapp-Putsch im März 1920 angeführt. Eine derartige Arbeitsniederlegung als Abwehr-„Streik" zu bezeichnen, ist meines Er-

[1]) Bornhak, das Streikrecht der Beamten in der Zeitschrift für Polizei- und Verwaltungsbeamte 1919, S. 209.

messens nicht richtig, was auch Calvelli[1]) ausführt. Ein wesentliches Merkmal des Streikes ist es, daß er sich zwecks Durchsetzung wirtschaftlicher Forderungen gegen die bestehende Staatsordnung richtet. Im obengenannten Fall handelt der Beamte aber nicht gegen die bestehende Staatsordnung, sondern im Sinne und zum Schutze des Staates und seiner Verfassung. Außerdem genehmigt der Staat als Dienstherr eine derartige Arbeitsniederlegung, es liegt also gar kein „Streik" vor. So hat es sich beim Kapp-Putsch nicht um einen „Streik" der Beamten gehandelt, sondern um eine vom Staat genehmigte Einstellung des Dienstes.

Schon zweifelhafter ist das Recht des Beamten auf den sogenannten „Existenzstreik". Darunter versteht man die Arbeitsniederlegung, wenn die verfassungsmäßigen Grundrechte der Beamten ernsthaft bedroht und ihre Existenzmöglichkeit stark gefährdet werden. Geht eine derartige Bedrohung von einem Dritten aus, so liegt hier ein ähnlicher Fall vor, wie beim „Abwehrstreik". Ist hier auch nicht die Grundlage der Verfassung bedroht, so doch die Grundrechte der Staatsorgane. Auch dem Beamten muß zugebilligt werden, seine wichtigsten besonderen Rechte gegen Störer in derselben Art zu schützen, wie er die Staatsordnung zu schützen berechtigt ist — durch Arbeitsniederlegung. Auch hier handelt er nicht gegen den Staat, sondern zum Schutze eines vom Staat gewollten Zweckes, nämlich seiner Beamtengrundrechte. Auch diesen Fall kann man aber nicht als „Streik" bezeichnen. Anders ist es, wenn seine verfassungsmäßigen Rechte und seine Existenz vom Staate selbst oder von einem anderen Staatsorgan bedroht werden. In diesem Falle hat der Beamte nicht das Recht, die Gesamtheit des Volkes durch seine Arbeitsniederlegung zu schädigen. Wenn seine persönlichen Rechte oder seine Existenz von seiner vorgesetzten Behörde oder einem anderen Staatsorgan bedroht werden, so muß er sich damit begnügen, diese rechtswidrigen Uebergriffe durch die ihm von der Rechtsordnung ausdrücklich eingeräumten Mittel zu bekämpfen. Wenn er auch dadurch manchmal schlechter gestellt ist als ein anderer Staatsbürger, z. B. ein Arbeiter, so besitzt er auf der anderen Seite doch wieder „wohl erworbene Rechte", die der Arbeiter nicht hat und die seine Stellung als eine gegenüber dem Arbeiter „gehobene" darstellen[2]).

---

[1]) a. a. O.
[2]) Calvelli a. a. O.

§ 4.

Die politischen Beamten.

Zum Schluß soll noch einiges über diejenigen Beamten gesagt werden, die eine Sonderstellung unter den bisher behandelten Beamtengruppen einnehmen, die sogenannten „politischen Beamten". Darunter versteht man die Beamten, die vorzugsweise von der Regierung berufen sind, ihre Ziele auf politischem Gebiete auszuführen und zu fördern[1]. Schon aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich der Unterschied von den anderen Beamtengruppen. Für die „politischen Beamten" gelten weit strengere Grundsätze, da sie als ausführende Organe der Regierungspolitik mit den Ansichten der Staatsregierung übereinstimmen müssen.

Auf innerdienstlichem Gebiete sind sie genau wie die übrigen Beamten durch die gesteigerte Gehorsams- und Treupflicht gebunden. Während wir aber für die große Masse der Beamten festgestellt haben, daß sie auf innerdienstlichem Gebiete sich gegenüber der Regierungspolitik lediglich passiv zu verhalten brauchen, so gilt für die politischen Beamten der Grundsatz, daß sie die Politik der Regierung aktiv vertreten müssen[2]. Dies bedeutet zwar nicht, daß sie diese Politik immer billigen müssen, aber sie haben die Verpflichtung, ihre eigenen Anschauungen mindestens soweit zurückzustellen, daß ihre Amtstätigkeit als der Ausdruck der Regierungspolitik erscheint. Diese Pflicht geht aus allgemeinen Grundsätzen wie auch aus den positiven Bestimmungen der Reichsverfassung und der Länderverfassungen hervor[3].

Befinden sich die politischen Beamten außerhalb des Dienstes, so muß man von ihnen völlige Passivität verlangen. Aus der Begriffsbestimmung des „politischen Beamten" ergibt sich, daß ein Zuwiderhandeln gegen die Politik der Regierung unstatthaft ist. Auch auf außerdienstlichem Gebiete darf der politische Beamte keine Meinungsäußerung tun, die gegen die Regierung gerichtet ist, selbst wenn sie sich innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen bewegt. Dasselbe gilt für den Anschluß an politische Parteien, die die Regierungspolitik auf verfassungs-

[1]) Siehe über den Begriff und den Kreis der politischen Beamten u. a. Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts S. 28; Brand B. R. S. 230; v. Scherf S. 12/13; Wolfstieg S. 78; Deutmann S. 32; Benthues S. 1 ff.; Kley S. 56; Winzer S. 44.

[2]) Siehe vorh. Anm.

[3]) Siehe R. V. 1919 Art. 56 und 54, pr. Verf. 1920 Art. 46 und 57.

mäßigem Wege bekämpfen. Die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten stellt an ihn weit höhere Anforderungen als an die übrigen Beamten. Anderer Meinung ist z. B. Stock[1]), der volle Freiheit der politischen Beamten auf politischem, aber nicht in ihr Ressort fallendem Gebiet, sowie – außerdienstlich – auf nicht politischem Gebiet fordert. Im Interesse der Staatsnotwendigkeit hält er sowohl in sittlicher wie insbesondere in politischer Hinsicht eine Einschränkung der staatsbürgerlichen Freiheit der politischen Beamten für gerechtfertigt. Ebenso hält es Kley[2]) „kaum mit den Art. 118 und 130 R. V. vereinbar, wenn ganz allgemein außerhalb des Dienstes von den politischen Beamten Passivität in dem Sinne verlangt wird, daß sie Anschauungen, die mit der Regierungspolitik nicht übereinstimmen, überhaupt nicht zum Ausdruck bringen dürfen". Aus den oben angeführten Gründen kann man diesen Ausführungen jedoch nicht zustimmen. Die politischen Beamten sind die Stütze der jeweiligen Regierung, und wenn ein Staatsbürger ein solches Amt annimmt, so muß er sich auch dementsprechend verhalten; glaubt er die Politik der Regierung, d. h. der augenblicklich herrschenden Partei, nicht billigen zu können und dagegen vorgehen zu müssen, muß er die Konsequenzen ziehen. Die hier entwickelten Grundsätze galten schon in strengster Form unter der alten Staatsform, und es ist nur zu verständlich, daß die heutige republikanische Staatsform zur Befestigung ihrer Stellung dieselben Wege geht. So rechtfertigt sich auch der Erlaß des pr. Innenministers vom 23. 7. 1924[3]) hinsichtlich der politischen Beamten. Der Minister verweist auf den Stahlhelm, den Jungdeutschen Orden, den Wehrwolf und die vereinigten vaterländischen Verbände und verfügt: „. . . ich weise die mir unterstellte Beamtenschaft, vor allem die politischen Beamten, darauf hin, daß ihre allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte durch die in dem Treueverhältnis zum Staat begründeten Pflichten ihre Grenzen haben. Ohne zu den genannten Organisationen Stellung nehmen zu wollen, gebe ich doch der bestimmten Erwartung Ausdruck, daß die mir unterstellte Beamtenschaft allen politischen Organisationen gegenüber jede Zurückhaltung im Sinne meines Erlasses vom 8. 12. 1921 — II J. 1732 — beweist". Soweit jedoch der Erlaß die Beamten im allgemeinen erfassen will, verstößt er nach den oben dargetanen Grundsätzen gegen

[1]) In D. J. Z. 1925, S. 1330.
[2]) S. 59.
[3]) Abgedr. in Dt. Beamtenarchiv 1923/24, S. 639.

Art. 130 Abs. 2 und 118 Abs. 1 R. V. Eine Disziplinierung der Beamten wegen eines Verstoßes gegen diesen Erlaß würde einen verfassungsverletzenden Eingriff in die Grundrechte der Beamten bedeuten. Aber für „politische Beamte“ ist der Erlaß berechtigt.

Auch die Rechtsprechung hat die besondere Stellung der „politischen Beamten“ anerkannt und dieses in ihren Entscheidungen zum Ausdruck gebracht, wobei besonders auf das Urteil des Reichsdisziplinarhofes vom 5. 12. 1921[1]) und vom 1. 7. 1924[2]) hingewiesen sei.

Geteilt waren die Meinungen in der Literatur über die Frage, ob die Beschränkungen des Rechts der freien Meinungsäußerung, die auch auf außerdienstlichem Gebiete ein passives Verhalten der politischen Beamten verlangen, auf das Abgeordnetenverhältnis übertragbar sind. Wir haben bereits für die übrigen Beamtengruppen derartige Schranken in gewissem Sinne für zulässig erachtet. Für die „politischen Beamten“ müssen die sich aus dem Begriff ergebenden besonders starken Beschränkungen in der Meinungsfreiheit durchgreifen. Hinzu kommt noch, daß eine Zurdispositionsstellung, die Folge einer derartigen unerlaubten Meinungsäußerung, keine dem Art. 36 R. V. zuwiderlaufende disziplinarische Maßnahme darstellt, was Benthues[3]) treffend ausgeführt hat. Es gelten hier dieselben Grundsätze der alten Staatsform, die in dem Erlaß vom 31. 8. 1899 (Min. Bl. 301) zum Ausdruck gekommen sind. Dieser Erlaß war veranlaßt worden durch die Ablehnung der sogenannten Kanalvorlage, betreffend den Bau eines Schiffahrtskanales vom Rhein zur Elbe durch das Abgeordnetenhaus. Eine Reihe von Landräten hatte gegen diese Regierungsvorlage gestimmt und diese damit zu Fall gebracht. In dem Erlaß[4]) heißt es daher u. a., daß ein Teil der Beamten, welchen die Durchführung und Förderung der Maßnahmen der Regierung Seiner Majestät obliegt, sich dieser Pflicht in vollem Umfange nicht bewußt sei. Nicht nur die höheren „politischen Beamten“, sondern auch die königlichen Landräte dürften sich in ihrer Tätigkeit nicht durch die Stimmungen ihrer Kreise und die Meinungen der Bevölkerung über die Maßnahmen der Regierung Sr. Majestät beirren lassen. Sie seien berufen und verpflichtet, die ihnen bekannten Anschauungen derselben

[1]) Schultze-Simons S. 200.
[2]) Schultze-Simons S. 207.
[3]) S. 31 ff.
[4]) Angeführt bei Benthues S. 18.

zu vertreten, sie seien die Träger der Politik der Regierung und hätten den Standpunkt derselben wirksam zu vertreten.

Die hierauf erfolgte Zurdispositionsstellung der Landräte wurde vielfach angegriffen,[1]) jedoch zu Unrecht, wie Benthues[2]) bewiesen hat. Auch heute ist ein „politischer Beamter" in der Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit beschränkt und kann im Falle eines Zuwiderhandelns gegen die Regierungspolitik zur Disposition gestellt werden, denn einmal ist, wie bereits gesagt, die Zurdispositionsstellung der „politischen Beamten" keine disziplinarische Maßregel im Sinne des Art. 36 R. V., andererseits aber müssen sich die „politischen Beamten" in besonderem Maße innerhalb der ihnen durch die allgemeinen Beamtenpflichten gesetzten Grenzen halten.

Eine scharfe Abgrenzung zwischen erlaubter politischer Betätigung und der notwendigen Befolgung der Regierungspolitik ist für die „politischen Beamten" schwer zu treffen. Sie wird stets, wie überhaupt in allen diesen Fragen erlaubter politischer Betätigung der Beamten, von einzelnen Umständen abhängen und je nach der Einstellung der verschiedenen Regierungen verschieden zu beurteilen sein. Um mit Benthues[3]) zu sprechen, wird man jedoch mit einigem Takt, einiger Mäßigung, mit einer gewissen Weisheit in einem Staat, der eine gemäßigte Regierung und ein hochstehendes Beamtentum sein eigen nennt, immer um die Klippen herumkommen, denen sowohl die Regierung wie die „politischen Beamten" bei ihrer Amtstätigkeit in politischer Hinsicht mit Naturnotwendigkeit begegnen müssen.

§ 5.

Schlußbemerkung.

So sind wir in vorliegender Arbeit zu dem Ergebnis gekommen, daß sich im Grunde genommen in den heutigen Beamtenfragen im Vergleich zu der alten Rechtsordnung nichts wesentliches geändert hat. Wo sich einige Unterschiede ergeben, liegt dies an einer freieren Auffassung der demokratischen Staatsform. Der Beamte, ob Reichs- oder Landesbeamter, unmittelbarer oder mittelbarer Staatsbeamter, darf seine ihm durch die Verfassung verliehenen Rechte nur insoweit ausüben, als ihm nicht durch die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis ergebenden allgemeinen Beamtenpflichten: der gesteigerten Gehorsams-

[1]) Vergl. Hubrich S. 317, 319, 393.
[2]) a. a. O.
[3]) S. 39.

pflicht, der Treupflicht und der Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten, Grenzen gezogen sind. Hierin ist keine ungerechte Benachteiligung des Beamten gegenüber dem anderen Staatsbürger zu erblicken, denn der Beamte ist in erster Linie Organ des Staates und dann erst Staatsbürger. Für einen Beamten muß es stets die erste Pflicht sein: Dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen! Das ist er dem Staate als Ausgleich für seine „wohlerworbenen Rechte“ und seine „gehobene Stellung“ schuldig.

Lebenslauf.

Ich wurde am 31. August 1907 in Ziegenhals, Kreis Neustadt OS., als Sohn des Großkaufmanns Karl Kirchner geboren. Ich besuchte zunächst das staatl. Realgymnasium in Tarnowitz OS. und nach der Abtretung an Polen das Gymnasium zu St. Elisabeth in Breslau, wo ich Ostern 1926 die Reifeprüfung ablegte. Darauf studierte ich die Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Freiburg i. Br. und Breslau. Am 23. Mai 1930 bestand ich beim Oberlandesgericht in Breslau die erste juristische Staatsprüfung. Zur Zeit bin ich im praktischen Vorbereitungsdienst als Referendar beim Landgericht in Breslau tätig.